

# Um Caso de Mudança na Contabilidade Gerencial: a Dinâmica Política e Social \*

## *A Case of Management Accounting Change: the Political and Social Dynamics*

**Cláudio de Araújo Wanderley**

Professor Adjunto do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade Federal de Pernambuco  
E-mail: claudio.wanderley@ufpe.br

**John Cullen**

Professor Titular do Department Management School da University of Sheffield  
E-mail: john.cullen@sheffield.ac.uk

Recebido em 7.11.2011 - Aceito em 21.11.2011 - 2ª. versão aceita em 20.9.2012

### RESUMO

O principal objetivo do presente estudo é explicar a dinâmica política e social do processo de mudança na contabilidade gerencial em uma companhia de distribuição elétrica brasileira privatizada, articulando e estudando as interconexões entre os ambientes inter e intra-organizacionais (nível político e econômico; nível do campo organizacional e nível intra-organizational). Este trabalho adota o estudo de caso interpretativo como método de pesquisa para analisar as mudanças na contabilidade gerencial que aconteceram na companhia estudada durante um período de 8 anos, isto é, entre 2000 (o ano de privatização) até 2007. Este artigo defende que, para compreender essas mudanças na contabilidade gerencial, é importante discutir e entender a dinâmica social e política do ambiente inter e intra-organizational, já que as práticas e os critérios no nível do campo organizacional, em combinação com a lógica intra-organizational, formaram o sistema de contabilidade gerencial da companhia. Para explicar as mudanças na organização sob análise, este trabalho fundamentou-se nos construtos propostos por Dillard, Rigsby et al. (2004) para articular e compreender os três níveis do sistema social e político. Esses construtos são baseados nos eixos de tensão de Weber (Weber, 1958, 1961; Weber & Roth, 1968) e na teoria de estruturação de Giddens. A análise deste caso indica que aconteceram profundas mudanças nos sistemas gerenciais da companhia após o processo de privatização, particularmente no sistema orçamentário, no sistema de medida de desempenho e na forma de uso da informação contábil gerencial pelos administradores.

**Palavras-chave:** Mudança na contabilidade gerencial. Setor elétrico brasileiro. Teoria de Estruturação. Privatização. Mudança organizacional.

### ABSTRACT

*The main objective of this study is to explain the political and social dynamics of the process of management accounting change in a privatized Brazilian electricity distribution company by articulating and studying the interconnections between the inter- and intra-organizational environments (i.e., the political and economic level, organizational-field level and intra-organizational level). This study adopts an interpretive case study as its research method to analyze the changes in management accounting that occurred in the case company within a period of 8 years, from 2000 (the privatization year) to 2007. This paper argues that to understand these changes in management accounting, it is important to consider and discuss the social and political dynamics of inter- and intra-organizational environments, because the practices and criteria at the economic and political level, as well as the practices and criteria at the organizational-field level in conjunction with the intra-organizational rationale, shape a company's management accounting system. To explain the changes in the case organization, this work draws upon the constructs proposed by Dillard, Rigsby et al. (2004) to articulate and understand the three levels of the social and political system. These constructs are based on Weber's axes of tension (Weber, 1958, 1961; Weber & Roth, 1968) and Giddens' structuration theory. The analysis of this case indicates that there were profound changes in the case company's management systems after the process of privatization, particularly with regards to the budgetary system, the performance measurement system and the ways in which managers use management accounting information.*

**Keywords:** Management accounting change. Brazilian electricity sector. Structuration Theory. Privatization. Organizational change.

\* Artigo apresentado no *Accounting and Management Information Systems (AMIS) Conference, 2010 Bucharest, Romania* e no *Management Accounting Research Group (MARG) Conference, 2009 Birmingham, UK*.

## 1 INTRODUÇÃO

O principal objetivo do presente estudo é explicar a dinâmica política e social do processo de mudança na contabilidade gerencial em uma companhia de distribuição elétrica brasileira privatizada, articulando e estudando as interações entre os ambientes inter e intra-organizacionais (nível político e econômico, nível do campo organizacional e nível intra-organizacional). Para alcançar este objetivo, este trabalho fundamentou-se nos construtos propostos por Dillard et al. (2004) para articular e compreender os três níveis do sistema social e político. Esses construtos são baseados nos eixos de tensão de Weber (Weber, 1958, 1961; Weber & Roth, 1968) e na teoria de estruturação de Giddens (Giddens, 1976, 1979, 1984), particularmente os conceitos de legitimação, significação e estruturas de dominação.

A privatização tem impacto enorme nas organizações privatizadas porque devem alterar sua cultura organizacional e seus sistemas contábeis em resposta ao novo ambiente criado após o processo de privatização. A privatização é mostrada como um processo radical de mudança, porque envolve quebras profundas nos valores e crenças institucionalizados característicos do contexto e da cultura organizacionais (Ogden & Clarke, 2005; Coad & Herbert, 2009; Tsamenyi, Onumah et al., 2010).

As pesquisas sobre o processo de mudança na contabilidade gerencial após a privatização podem ser classificadas em duas correntes principais. Primeiro, há estudos em que o objetivo principal é demonstrar e explicar que a contabilidade pode influenciar e apoiar o processo de privatização, ajudando na construção de uma nova cultura organizacional (vide Dent, 1991; Shaoul, 1997; Ogden & Anderson, 1999; Cole & Cooper, 2006; Craig & Amernic, 2006). Um exemplo dessa corrente é o artigo de Ogden (1995), que tem como objetivo investigar as formas em que a contabilidade e a informação contábil contribuíram para o processo de mudança organizacional na indústria de água privatizada no Reino Unido. Ogden (1995) enfoca as capacidades transformadoras da contabilidade para redefinir os objetivos organizacionais, mudar o significado das atividades organizacionais e remodelar as percepções sobre os pontos críticos para a organização. O principal objetivo da segunda corrente é compreender como o processo de privatização tem modelado a contabilidade (vide Hoque & Hopper,

1994, 1997; Hoque & Alam, 2004; Major & Hopper, 2004; Conrad, 2005; Uddin & Tsamenyi, 2005; Tsamenyi, Cullen et al., 2006; Hopper & Major, 2007; Jacobs, 2009).

Os estudos sobre a mudança na contabilidade gerencial e a privatização são caracterizados por uma variedade de teorias aplicadas pelos pesquisadores para entender tal fenômeno. Alguns estudiosos adotaram a visão de que os processos de transição na contabilidade gerencial são sensíveis a questões culturais, políticas e étnicas. Um exemplo desse tipo de pesquisa é o artigo de Wickramasinghe e Hopper (2005), baseado em um estudo de caso longitudinal em uma fábrica têxtil localizada em uma vila tradicional cingalesa no Sri Lanka. Esse artigo baseia-se na teoria política e econômica, e também na teoria dos modos de produção (MOP) e na antropologia cultural para ilustrar que a contabilidade é influenciada por e influencia o contexto organizacional e social em que opera.

Apesar de termos identificado literatura relevante sobre a privatização e a mudança na contabilidade gerencial, os impactos da privatização no processo de mudança na contabilidade gerencial e a importância da dinâmica política e social envolvida neste processo não estão claros. Consequentemente, faltam materiais relevantes para profissionais, reguladores, agências financiadoras e acadêmicos aproveitarem. O presente estudo visa fornecer evidências empíricas para os impactos da privatização nos sistemas contábeis gerenciais, usando o setor elétrico brasileiro como um caso. Este artigo defende que, para compreender o processo de mudança na contabilidade gerencial, é importante discutir e entender a dinâmica social e política dos ambientes inter e intra-organizacional, porque as práticas e os critérios em nível econômico e político, e também as práticas e os critérios no nível do campo organizacional, em combinação com a lógica intra-organizacional, modelam o sistema de contabilidade gerencial da companhia.

O artigo é organizado em quatro grandes partes além desta introdução. Primeiro, o estudo de caso proporciona uma visão geral da companhia e da operacionalização do estudo de caso. A segunda parte discute as mudanças na contabilidade gerencial da companhia estudada. A seção seguinte é a parte-chave do artigo, que tem como objetivo discutir a dinâmica política e social da mudança contábil gerencial na empresa, usando os conceitos da teoria de estruturação: estruturas de significação, legitimação e dominação. Finalmente, apresenta-se a conclusão.

## 2 ESTUDO DE CASO

O presente trabalho adota o estudo de caso interpretativo como método de pesquisa porque é capaz de proporcionar uma descrição rica dos contextos social, cultural e político (Scapens, 2004, 2006; Baxter, Boedker et al., 2008; Scapens, 2008). Na abordagem interpretativa, baseada na ideia de que as práticas de contabilidade gerencial são socialmente construídas, o papel dos estudos de caso é contextualizar a prática histórica, econômica, social e organizacionalmente, com vistas a ajudar a compreender as estruturas sociais que modelam as práticas atuais. Nesse sentido, o presente estudo adota o estudo de caso explicativo para compreender o

processo de contabilidade gerencial em uma companhia de distribuição elétrica específica privatizada (Electra).

Electra (companhia na qual o estudo de caso foi realizado) é uma companhia de distribuição elétrica brasileira, criada nos anos 60 quando da fusão entre duas empresas elétricas para constituir uma organização pública sob controle do governo estadual. Deve-se destacar que, no que diz respeito à indústria elétrica, uma distribuidora tem duas atividades: a função de rede e a função de fornecimento.

A organização em que o estudo de caso foi desenvolvido foi privatizada no ano 2000. A Electra foi comprada



por um conjunto de três organizações: duas empresas brasileiras e uma organização espanhola. Essa controladora adquiriu duas outras distribuidoras elétricas brasileiras antes de comprar a empresa do estudo de caso. Na época da privatização, a organização do estudo de caso tinha mais de 1,8 milhões de consumidores, uma produção de aproximadamente 7 Gwh, e mais de 3.000 funcionários. Porém, a companhia do estudo de caso estava com problemas severos, tais como déficits comerciais e altos níveis de perdas comerciais.

O estudo analisa as mudanças na contabilidade gerencial que aconteceram na Electra num período de 8 anos, isto é, entre 2000 (ano da privatização) e 2007. O principal método de coleta de dados no presente estudo foi a entrevista semiestruturada e face a face. Resumindo, em 6 meses, 50 entrevistas foram realizadas, com duração total de 64 horas. Vinte e cinco entrevistados eram funcionários da empresa durante o processo de privatização. Entre esses 25 entrevistados, 16 continuam trabalhando na Electra, o que representa 33% dos entrevistados. As entrevistas foram realizadas em 8 organizações diferentes, sendo: (a) Electra;

(b) matriz da Electra; (c) controladora do grupo; (d) agência reguladora (ANEEL); (e) Agência reguladora estadual da Electra; (f) associação de contadores do setor elétrico brasileiro (ABRACONEE); (g) associação das companhias de distribuição elétrica brasileiras (ABRADEE); e (h) banco de desenvolvimento do Brasil (BNDES).

Além dos dados obtidos através das entrevistas, outras fontes de dados foram usadas para coletar evidências. Vários documentos foram coletados da Electra, suas matrizes, da controladora, da reguladora e da associação das companhias de distribuição elétrica brasileiras (ABRADEE). Também foi coletada documentação externa relacionada a essas organizações, tais como jornais e artigos de revistas. É importante destacar que o pesquisador teve acesso aos sistemas corporativos, incluindo o sistema de mensuração de desempenho e o sistema normativo. O pesquisador também visitou os arquivos históricos da Electra sobre o processo de privatização e muitos documentos foram analisados, tais como o relatório de avaliação da privatização encomendado pelo BNDES (Banco de Desenvolvimento do Brasil) e o edital do leilão.

### 3 MUDANÇA NA CONTABILIDADE GERENCIAL

Nesta seção são discutidas e apresentadas as mudanças na contabilidade gerencial que aconteceram na Electra após a privatização. Essa discussão concentra-se em três temas, sendo: (1) sistema orçamentário; (2) sistema de mensuração de desempenho; e (3) sistema de relatórios contábeis gerenciais e o uso da contabilidade gerencial.

Após o processo de privatização, o controle orçamentário tornou-se uma parte importante do novo modelo gerencial, que foi introduzido na empresa com base nos princípios da gestão por objetivos (MBO). O orçamento foi usado na Electra antes da privatização, mas era extremamente flexível e os administradores não respeitavam os limites orçamentários. Após a privatização, a Electra aperfeiçoou o sistema orçamentário ao estreitar o nível de controle e divulgar a visão do orçamento como um sistema importante para a companhia, obrigando todos os membros da organização a alcançar as metas orçamentárias. Um aspecto essencial para melhorar o processo orçamentário foi a implementação de um sistema *Enterprise Resource Planning* (ERP). No caso da Electra, o *Systems Applications and Products* (SAP) foi implementado em 2002 e a integração dos diferentes sistemas computacionais da empresa facilitou o acesso à informação para fins de preparação e controle orçamentário. A implementação do sistema SAP foi o momento perfeito para disseminar a cultura orçamentária entre os administradores e funcionários, já que foram criados novos processos e todos os funcionários estavam mobilizados para introduzir e aceitar novos sistemas de controle, inclusive o sistema orçamentário.

As entrevistas e a análise dos documentos revelam claramente a institucionalização das práticas orçamentárias na Electra. Os administradores em todos os departamentos da Electra participam na preparação de orçamentos e todos os

funcionários devem considerar o orçamento na execução das suas atividades diárias. O Presidente da Electra comentou o seguinte sobre a importância do orçamento:

O orçamento é a ferramenta gerencial mais importante que a companhia usa para gerenciar e controlar suas atividades. Todas as decisões são tomadas com base no orçamento. A preparação do orçamento é o evento mais importante na companhia. Existe uma cultura no grupo e na Electra de que a preparação do orçamento deve ser acompanhada com grande cautela, já que deve refletir as atividades da empresa e o administrador não consegue mudar o orçamento após sua aprovação pelo conselho de administração.

A Electra implementou um novo sistema de gestão de desempenho (SGD) baseado nos princípios da gestão por objetivos (MBO). A MBO estabelece que as medidas de desempenho específicas (objetivos) são determinadas conjuntamente pelos subordinados e seus superiores, o progresso em direção aos objetivos é revisado periodicamente e a avaliação dos resultados e os prêmios são alocados com base nesse processo. Portanto, a principal diferença entre o SGD anterior e aquele desenvolvido após a privatização é o fato que o último vincula o desempenho da companhia à remuneração dos funcionários através de um novo esquema de bônus, introduzido na organização após o processo de privatização. Assim, parte da remuneração dos funcionários depende do desempenho da empresa.

A informação contábil gerencial estava restrita ao conselho diretor e à equipe contábil e financeira antes da privatização. Um aspecto que mudou na empresa foi o fato de todos os gerentes e funcionários de nível médio terem acesso à informação contábil gerencial, especialmente informações sobre as medidas orçamentárias e de desempenho. A

implementação do sistema de SAP facilitou essa mudança na maneira em que as pessoas usavam a informação contábil gerencial.

O uso das informações oriundas do sistema de mensuração de desempenho (SMD) e da informação orçamentária é disseminado em toda a organização e os funcionários começaram a falar a “língua da contabilidade”, particularmente as medidas de desempenho que influenciam o sistema de remuneração, tais como *Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization* (EBITDA) e gastos operacionais. O chefe do departamento de clientes corporativos comentou:

Como gerentes, tínhamos que acrescentar valor à companhia e o conselho diretor apoiou o uso e a disseminação dos conceitos econômicos e financeiros na organização. Portanto, hoje, falar em lucro líquido, EBITDA, demonstração de resultados, orçamento, custos operacionais e investimento de capital faz parte da língua do dia a dia na organização. Assim, no que diz respeito à língua econômica e financeira, os gerentes usam esses termos para lidar com os problemas da companhia.

O chefe do departamento contábil também observou:

Electra é principalmente uma empresa de engenharia e levou muito tempo para alcançar essa cultura organizacional atual. A maioria dos engenheiros somente queria construir e expandir o sistema elétrico. Não prestavam atenção nos indicadores financeiros, como lucro, EBITDA e renda. Hoje, esses indicadores financeiros influenciam a remuneração dos funcionários. Portanto, os engenheiros perguntam sobre o lucro e o EBITDA. Assim, todo mun-

do está falando a língua econômica e financeira hoje.

A importância da área contábil gerencial na Electra, i.e., o departamento contábil e o departamento de planejamento e controle, alterou-se após o processo de privatização. As tarefas e o papel dos contadores gerenciais aumentaram e, conseqüentemente, os contadores gerenciais tinham que interagir com os outros departamentos da empresa. A área contábil gerencial começou a ser percebida pelos outros gerentes como uma fonte importante de informações para o processo decisório. A alteração na importância da contabilidade gerencial deu-se por dois motivos principais: (1) forte foco no desempenho financeiro na empresa e bônus dos membros da Electra de acordo com o mesmo desempenho financeiro. Assim, o orçamento e as medidas de desempenho são informações-chave para os funcionários da empresa; (2) exigências regulatórias, particularmente o processo de revisão de tarifas, obrigou a interação entre os departamentos operacionais e de contabilidade gerencial. O processo de revisão de tarifas é crítico em uma distribuidora, já que determina a renda futura que remunera o capital acionista investido na companhia. Nas palavras do antigo chefe do departamento contábil:

O novo sistema regulatório, particularmente o processo de revisão de tarifas, estimulou a expansão na área de planejamento e controle da companhia, porque essa área começou a controlar e calcular os gastos operacionais, o índice de perdas, o nível de inadimplência (...). Portanto, houve muitas melhorias nos controles econômico e financeiro. A informação contábil tornou-se uma fonte de informação muito importante na organização, especialmente no período do processo de revisão de tarifas.

#### 4 DINÂMICA POLÍTICA E SOCIAL DA MUDANÇA NA CONTABILIDADE GERENCIAL

O objetivo nesta parte é aplicar os mesmos construtos (‘eixos de tensão’ de Weber e teoria de estruturação) usados por Dillard et al. (2004) para compreender a dinâmica política e social nos três níveis de análise (econômico e político; campo organizacional; e intra-organizacional). Desta forma, neste estudo são explicadas as estruturas inter e intra-organizacionais (regras e recursos) que dirigiram a Electra antes e após a privatização. Assim, a dinâmica institucional é articulada nesta parte, indicando como os critérios e a prática são vinculados entre três níveis de sistemas sociais. Conseqüentemente, também se explica como a dinâmica social influenciou as práticas de contabilidade gerencial na Electra após o processo de privatização.

Dillard et al. (2004) defendem que o processo de institucionalização passa por três níveis de relações sócio-históricas de forma recursiva em cascata, sendo o nível econômico e político (EP), o nível do campo organizacional (CO) e o nível organizacional (nível intra-organizacional). O nível EP estabelece as normas e práticas mais gerais e mais amplamente aceitas, sob a influência de critérios simbólicos politicamente desenvolvidos, tais como princípios

contábeis, leis e regulamentos (Hopper & Major, 2007; Wickramasinghe & Alawattage, 2007). Dillard et al. (2004) destacam que essas normas e práticas tendem a ser fortemente influenciadas por coalizões poderosas (distribuição de poder) e representam o contexto macro para a alocação de recursos. O segundo nível é o campo organizacional (CO), que abrange as configurações socioeconômicas, tais como grupos industriais, entidades profissionais e consultores. Finalmente, o nível intra-organizacional representa a empresa e seus sistemas e regras internos e rotinas (Burns & Scapens, 2000).

Dillard et al. (2004) se baseiam nos ‘eixos de tensão’ (representação, racionalidade e poder) de Weber para compreender o vínculo entre critérios e práticas entre os três sistemas sociais (nível econômico e político, nível do campo organizacional e nível organizacional). Dillard et al. (2004, p. 517) declaram que “o conteúdo do domínio da análise institucional pode ser descrito, pelo menos parcialmente, usando as noções de racionalidade e poder de Weber e o conceito de representação dos construtivistas sociais”. Dillard et al. (2004) defendem que a teoria de estruturação

de Giddens contém três tipos estruturais diferentes: significação, legitimação e dominação, e esses três tipos estruturais coincidem com os três eixos de tensão: as estruturas de significação como análogas ao eixo representacional; as estruturas de legitimação representando o eixo de racionalidade; e as estruturas de dominação representando o eixo do poder. As estruturas de legitimação são as regras normativas e obrigações morais de um sistema social. As estruturas de significação dizem respeito às representações simbólicas que dão significado e facilitam a comunicação. Finalmente, as estruturas de dominação estão relacionadas ao poder, já que envolvem a capacidade de controlar e mobilizar recursos. Dillard et al. (2004, p. 522) concluem: “As ideias de Weber são usadas para articular os ambientes histórico, socioeconômico e político em que ocorre o processo de institucionalização nas sociedades industriais ocidentais e proporciona um vínculo teórico com a teoria de estruturação através das dimensões centrais dos sistemas sociais”.

Dillard et al. (2004) apontam que o arcabouço da teoria de estruturação propõe uma inter-relação dinâmica entre a estrutura e a agência, em que as mudanças nas estruturas sociais e sistemas acontecem como resultado de ações humanas, que são possibilitadas e restritas pela estrutura. Con-

sequentemente, Dillard et al. (2004) incorporaram a teoria de estruturação no seu arcabouço para tratar das mudanças nos níveis da sociedade, campo organizacional e organizacional. Dillard et al. (2004, p. 520) concluem que o estudo da dinâmica do processo de mudança organizacional deve incorporar a análise com base nas três dimensões da teoria de estruturação, sendo: legitimação, significação e dominação, porque “a teoria de estruturação fornece uma representação teórica da dinâmica principal da teoria institucional e não só descreve a dimensão do contexto primário, mas também proporciona a dinâmica para a mudança institucional”.

Esta seção oferece uma explicação para a dinâmica principal da institucionalização da mudança na contabilidade gerencial na Electra mediante os conceitos de legitimação, significação e dominação provenientes da teoria de estruturação. Essa explicação mostra o vínculo entre os três níveis sociais de análise (nível econômico e político, nível do campo organizacional e nível organizacional). A análise é desenvolvida nesses três níveis sociais, comparando as estruturas (legitimação, significação e dominação) em dois períodos diferentes: antes da privatização e após a privatização. Na Tabela 1 foi resumida a análise com base na teoria de estruturação.

**Tabela 1** Estruturas sociais pré e pós-privatização

Nível Político e Econômico	Pré-Privatização	Pós-Privatização
Estruturas de Legitimação	Estado Intervencionista; Desenvolvimento do Estado; Tarifa acessível	Paradigma neoliberal; Eficiência e Concorrência; Expansão do setor elétrico
Estruturas de Significação	Prioridades políticas; Linguagem técnica	Sistema teto-preço
Estruturas de Dominação	Governo federal; Governo estadual	Governo federal; Investidores privados
Nível do Campo Organizacional	Pré-Privatização	Pós-Privatização
Estruturas de Legitimação	Expansão do sistema de distribuição; Tarifa acessível; Serviço universal	Equilíbrio entre regulação e retorno das empresas; Imagem perante a Sociedade
Estruturas de Significação	Linguagem técnica	Linguagem regulatória; Melhoria de qualidade
Estruturas de Dominação	Governo federal; Governo estadual	Investidores privados; Regulador
Nível Intra-Organizacional	Pré-Privatização	Pós-Privatização
Estruturas de Legitimação	Serviço universal; Expansão do sistema de distribuição	Exigências regulatórias; Desempenho financeiro
Estruturas de Significação	Linguagem de serviço público; Ethos de engenharia; Estilo não-contábil	Fins lucrativos; Consciência de custos; Linguagem regulatória
Estruturas de Dominação	Governo estadual; Engenheiros	Acionistas; Regulador

#### 4.1 Pré-Privatização.

Nesta subseção é apresentada e discutida a dinâmica social em termos das três estruturas de análise, sendo: legitimação, significação e dominação antes do processo de privatização nos três níveis de análise: nível econômico e político, nível do campo organizacional e nível intra-organizacional.

##### 4.1.1 Nível Econômico e Político.

As estruturas de legitimação foram baseadas na perspectiva de que o Estado (governos federal e estadual) deve prestar os serviços básicos à população. A visão do Estado keynesiano dominava durante o período anterior à privatização e o Estado era considerado o fornecedor dos assim chamados serviços públicos, tais como eletricidade e água.

No nível internacional, que também afetou o setor elétrico brasileiro, durante a Segunda Guerra Mundial, Keynes teve papel importante ao influenciar as políticas públicas, destacando a importância da política fiscal e monetária como ferramentas que o governo tinha a sua disposição para administrar a economia. Portanto, até certo ponto, a nacionalização representava a continuação da ideia de planejamento econômico, que tinha sido essencial para os esforços globais em tempos de guerra, e que tinha levado à ideia de que a alocação pública de recursos era preferível à alocação de mercado. Consequentemente, o público começou a esperar mais do Governo após a guerra, e cresceu a opinião de que todo mundo tinha direito aos serviços básicos, alguns dos quais eram considerados tão essenciais que não deveriam ser fornecidos com base no lucro e na capacidade de pagamento individual.

As normas e valores do contexto sociopolítico e econômico estavam codificados em leis e regras e proporcionavam as bases de legitimação para a ação, dentro da ideia do Estado Intervencionista. Isso implicava que o governo federal e os governos dos estados brasileiros eram responsáveis pelo desenvolvimento do Brasil e de seus estados, respectivamente. Em termos do setor elétrico brasileiro, o governo decidiu adotar a política da expansão da oferta de eletricidade, aumentando a capacidade de geração através da construção de grandes usinas hidroelétricas e expandindo a grade de transmissão e distribuição. Outro ponto importante para o governo era garantir tarifas de eletricidade acessíveis aos consumidores nas diferentes regiões da nação. Para alcançar esse objetivo, o governo implementou o sistema de equalização de tarifas (mesma tarifa elétrica para todos os estados brasileiros) em 1974, igualando as tarifas no país. O objetivo da equalização era a criação de estímulos aos investimentos industriais em estados e regiões menos desenvolvidos. Além disso, essa medida visava controlar a tarifa de eletricidade e as utilidades de baixo custo transferiam seu superávit para o fundo de equalização, e esse recurso era transferido para companhias de alto custo.

As estruturas de significação que operavam no nível político e econômico antes da privatização refletiam as estruturas de legitimação (explicadas acima). Consequentemente, o aspecto político do setor elétrico foi enfatizado e medidas para aumentar a quantidade de conexões e a expansão da rede elétrica eram as medidas-chave. Assim, o aspecto técnico do sistema foi outra estrutura de legitimação para garantir a expansão do sistema. De certa forma, a linguagem técnica era mais importante que a viabilidade financeira do sistema elétrico. Isso se mostra no sistema de equalização de tarifas adotado no Brasil neste período, que confrontou as distribuidoras com dificuldades financeiras nos anos 80, pressionando o setor elétrico brasileiro a introduzir mudanças na indústria.

As estruturas de dominação referem-se a instituições que controlam e alocam os recursos (Dillard et al., 2004). No setor elétrico brasileiro, o governo federal centralizou a geração e transmissão, enquanto a tarefa de distribuição foi descentralizada para o nível estadual (refletindo o compartilhamento do poder no sistema federal brasileiro). O obje-

tivo do governo central foi criar uma empresa sob controle federal (Eletrobras) que gerava e transmitia energia para as companhias de distribuição regionais pertencentes aos estados (Oliveira, 2007). O governo federal eventualmente dominava o mercado de energia através do controle da Eletrobras sobre o financiamento de baixo custo e as exigências de uma rede nacional coordenada e interconectada (Oecd, 2008; Wanderley, Cullen et al., 2011a, b). Portanto, o sistema econômico e político era dominado pelo governo federal e o governo estadual. Enquanto o primeiro era responsável pelas macropolíticas e decisões sobre o setor elétrico, o segundo era responsável pelo controle e pela alocação de recursos em nível estadual, com base nas prioridades estaduais da Electra em termos de desenvolvimento social e econômico.

#### 4.1.2 *Nível do Campo Organizacional.*

O campo organizacional abrange o grupo de organizações envolvidas na geração, no transporte e na comercialização da eletricidade, além de associações comerciais relacionadas e especialistas industriais (Dillard et al., 2004). Os elementos de significação, legitimação e dominação do nível político e econômico fornecem o contexto em que se constitui o campo organizacional. Consequentemente, as estruturas de legitimação no campo organizacional refletem os objetivos do nível econômico e político. As estruturas de legitimação abrangeram: (a) expansão do sistema de distribuição para apoiar o desenvolvimento nacional e estadual; (b) tarifa acessível; e (c) serviço universal, especialmente aumentando a quantidade de conexões em áreas rurais.

Para apoiar as estruturas do nível político e econômico e as estruturas de legitimação em nível do campo organizacional, as estruturas de significação eram baseadas na linguagem técnica e, portanto, o enfoque era na engenharia do setor, enquanto pouca atenção era dada às questões financeiras. Isso era devido ao sistema de equalização que subsidiava as empresas com desempenho financeiro e operacional inferior. Assim, o esquema de representação era baseado exclusivamente na engenharia e nas demandas e noções operacionais do serviço público.

No que diz respeito às estruturas de dominação, o nível do campo organizacional era dominado por duas entidades, o governo federal e os governos dos estados brasileiros. O governo federal teve papel mais importante no nível do campo organizacional porque a Eletrobras (controladora federal do setor elétrico) era responsável pelo controle e planejamento da expansão e do desenvolvimento do setor elétrico brasileiro. Portanto, a Eletrobras era uma instituição-chave no campo organizacional que controlava e alocava os recursos. Antes da privatização, as associações industriais, tais como ABRADDEE (Associação Brasileira das Companhias Distribuidoras de Eletricidade), não tiveram papel significativo em termos de uma estrutura dominante. Além disso, as entidades privadas não eram significativas nessa indústria antes da privatização, já que correspondiam a aproximadamente 5% do setor elétrico (Oliveira, 2007).

#### 4.1.3 *Nível Intra-Organizacional.*

Na época pré-privatização, a estrutura de significação



era baseada nos princípios de serviço público das indústrias nacionalizadas. Consequentemente, a linguagem do serviço público era a estrutura de significação subjacente do período pré-privatização. Portanto, a linguagem do serviço público servia como sistema de significados dominante com vistas à ação e interação na Electra. Há forte vínculo entre as estruturas de significação e a estrutura de legitimação (Conrad, 2005), e a linguagem usada para debater e discutir sobre o objetivo organizacional era modelada pela compreensão dos atores sobre os atributos adequados de uma organização de serviço público. Portanto, um *ethos* de engenharia era considerado essencial para atender às obrigações do serviço público (no caso da Electra, a expansão do sistema – serviço universal).

A cultura do setor público girava em torno de imperativos de engenharia e operacionais, com forte ênfase na manutenção dos padrões apropriados de prestação de serviços aos consumidores e na expansão do sistema elétrico. Assim, outra estrutura-chave de significação era a linguagem da engenharia. A alta administração abrangia engenheiros, e o serviço universal e a segurança do fornecimento eram as principais preocupações em termos de investimento, planejamento etc. Como resultado, a administração compreendia o objetivo organizacional principalmente em termos de um discurso de engenharia, e considerava a engenharia de excelência como chave para o alcance dos objetivos do serviço público.

Portanto, a época pré-privatização na Electra é caracterizada pela dominância dos engenheiros, e um corolário disso era a falta de atenção às restrições financeiras, resultando no que pode ser caracterizado como um estilo não-contábil na Electra. Assim, o sistema de contabilidade gerencial antes da privatização era usado de forma cerimonial, já que o processo decisório era baseado no *ethos* de engenharia.

Em termos das estruturas de legitimação, os princípios do serviço universal, que implicam a expansão da grade de distribuição, proporcionaram o suporte moral e ajudaram na interpretação do sistema social macro na Electra. A aceitação da obrigação moral do governo estadual e do objetivo de oferecer serviços básicos essenciais, garantindo um padrão mínimo de qualidade e expandindo o sistema de distribuição, além dos direitos dos cidadãos ao recebimento desses serviços, legitimaram o trabalho e os sistemas gerenciais na Electra. Com base nas estruturas de significação do serviço público, a alta administração usou a linguagem de engenharia para legitimar suas políticas, particularmente a necessidade de um fornecimento seguro para garantir o serviço universal.

A interação entre as estruturas de significação e legitimação está clara, já que se pode observar a inter-relação entre a linguagem usada para debater e discutir sobre o objetivo organizacional e a compreensão dos atores sobre as metas e objetivos da organização. A administração estava convencida da legitimidade do discurso engenheiro, e de que estava agindo em benefício do público como um todo. Porém, a informação contábil gerencial era usada como esquema interpretativo para legitimar o trabalho de acordo

com sua própria agenda.

Para examinar as estruturas de dominação, devem-se considerar as relações e a ordem de dependência e autonomia na organização (Conrad, 2005). Os recursos, tanto os alocados quanto os autorizados, são os meios de exercício do poder, e de reprodução da dominação. O governo estadual comandava os recursos alocados e autorizados, nominando a equipe de alta administração da Electra para garantir o alcance das políticas públicas estaduais para o setor elétrico. Conforme discutido anteriormente, o objetivo básico do governo estadual era a expansão da oferta de eletricidade, particularmente nas áreas remotas do estado. Essa estrutura de dominação garantia que a maioria das decisões sobre o direcionamento da empresa fosse essencialmente de engenharia, ao invés de decisões financeiras, com a função contábil subserviente à de engenharia. Era uma cultura de comando e controle dominada por engenheiros.

Revela-se um forte vínculo entre as estruturas de significação e dominação, já que a linguagem engenheira, como linguagem da administração sênior dominante, garantia a prevalência da sua compreensão do objetivo organizacional. A estrutura de monopólio obviamente facilitava tal abordagem, pela quase ausência de restrições comerciais e porque a empresa não buscava melhorar seu desempenho financeiro.

## 4.2 Pós-Privatização.

Após discutir a dinâmica social e política em termos das três estruturas antes da privatização, esta subseção apresenta e discute as estruturas de legitimação, significação e dominação após a privatização nos três níveis de análise: nível econômico e político, nível do campo organizacional e nível intra-organizacional.

### 4.2.1 Nível Econômico e Político.

A lógica da privatização derivava do paradigma neoliberal e essas ideias eram disseminadas ao redor do mundo pelas agências internacionais, o Banco Mundial e o FMI (Fundo Monetário Internacional), que pressionaram os países, principalmente aqueles em desenvolvimento, para privatizar suas companhias de utilidade pública. Na América Latina, Chile e Argentina foram os primeiros países a privatizar o setor elétrico. Nos anos 80, a combinação da crise da dívida e fiscal e as dúvidas sobre a hiperinflação estimularam o governo brasileiro a adotar uma série de políticas neoliberais, uma delas a privatização. O paradigma neoliberal substituiu um paradigma econômico anterior instalado no Brasil desde os anos 30. Esse paradigma anterior era mais baseado na orientação interna e na maior intervenção do Estado em questões econômicas (Gwynne & Kay, 2004).

As organizações multilaterais tiveram influência significativa na busca de formas para sair da crise da dívida. O FMI e o Banco Mundial se tornaram a principal fonte de novos fundos para a América Latina carregada de dívidas (Gwynne & Kay, 2004). Essas organizações possuíam a alavancagem para liberar fundos sob a condição da im-

plementação de reformas básicas pelos governos. A ênfase nessas condições era no alcance do crescimento baseado em exportações (através da liberalização do comércio e de ações no mercado de câmbio), melhor formação de capital doméstico (através de reformas fiscais e financeiras) e na redução da intervenção pública na economia (Tsamenyi, Onumah et al., 2010). Essas ideias foram resumidas no assim-chamado consenso de Washington, com três pontos principais ideológicos em termos de política econômica (Harvey, 2005):

1. Abrir os mercados para a economia mundial através da liberalização comercial e investimentos estrangeiros diretos facilitados.
2. Reduzir a intervenção governamental direta na economia através da privatização, além de aumentar o papel tecnocrático dos ministérios econômicos – através da imposição de disciplina fiscal, orçamento equilibrado e reforma fiscal.
3. Aumentar a significância do mercado na alocação de recursos e transformar o setor privado no principal instrumento de crescimento econômico – através da desregulamentação, direitos de propriedade garantidos e liberalização financeira.

Conforme mencionado anteriormente, inspirado pelas diretrizes do FMI e do Banco Mundial, pelo consenso de Washington e pelas reformas gerenciais que começaram nos anos 80 em alguns países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), particularmente a Grã-Bretanha, o governo brasileiro realizou uma reforma administrativa em 1995, isto é, uma reforma na gestão pública. Desenvolvida para substituir o *mix* existente entre administração pública burocrática e práticas clientelistas no Brasil, em grandes linhas, a nova reforma da administração pública gerencial segue os princípios do modelo da “nova gestão pública” (Pereira & Spink, 1999). Originalmente, a reforma brasileira na administração pública de 1995 foi definida no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado do mesmo ano. De acordo com Pereira (2003, pp. 90-91), os principais elementos dessa reforma foram:

1. Descentralizar os serviços sociais às unidades subnacionais;
2. Delimitar a área de ação do estado mais precisamente através da distinção de três áreas de atividade estadual: primeiro, as atividades “exclusivas” do estado (envolvendo o uso do poder estadual que permanecerão dentro do executivo central); segundo, as atividades sociais e científicas que não são responsabilidades exclusivas do estado e deveriam ser transferidas ao setor sem fins lucrativos; e terceiro, a produção de bens e serviços para o mercado;
3. Distinguir entre atividades centrais que devem ser desempenhadas por políticos e funcionários sênior e atividades de apoio que possam ser terceirizadas;
4. Separar a formulação de políticas da execução de políticas;
5. Conceder mais autonomia e responsabilidade aos serviços realizados pelo estado, sob a forma de “agências executivas” (quando sua atividade envolve o uso do poder estadual) ou de “organizações sociais”, um tipo especial de

organização de serviços sem fins lucrativos que recebe financiamento público mas não necessita do poder público, como no caso de hospitais, escolas, centros de pesquisa e museus, entre outros; e

6. Garantir a prestação de contas através da gestão por objetivos e concorrência administrada, e também através de vários mecanismos de democracia direta ou controle social, combinados com maior transparência no serviço civil, ao invés da definição detalhada de procedimentos, verificação cruzada e auditoria – as formas clássicas de controle burocrático – que não são eliminadas mas reduzidas pela reforma.

No que diz respeito ao setor elétrico brasileiro, uma característica crucial da reforma na gestão pública brasileira foi a decisão de privatizar empresas de propriedade pública que produzem bens e serviços para o mercado e de terceirizar atividades de suporte ao setor privado. Consequentemente, as principais linhas da política para o setor elétrico podem ser resumidas da seguinte forma: a privatização de empresas públicas; o final dos monopólios governamentais; o setor elétrico visto como mero produtor de uma simples mercadoria; e retirando sua natureza estratégica da discussão (Thomas, 2006).

Como resultado do paradigma neoliberal e baseado na consideração da gestão de organizações públicas como complacente e ineficiente devido à falta de pressão do mercado no sentido de um melhor desempenho, as outras duas estruturas de legitimação no nível político e econômico são: princípios de eficiência e concorrência e a expansão do setor elétrico através de investimentos privados. No ano de 1995, o governo brasileiro lançou um projeto para reestruturar o setor elétrico, conhecido como RE-SEB. A ideia original era privatizar toda a distribuição, transmissão e geração, exceto as usinas nucleares e a metade brasileira de Itaipu (maior usina hidroelétrica do mundo, construída pelo Brasil e Paraguai na fronteira entre ambos os países) e introduzir a concorrência. Para este fim, encomendou um estudo de um consórcio liderado por Coopers e Lybrand, que entregou seu relatório no mês de julho de 1996 (Araujo, 2006). O principal objetivo dessa reforma orientada para o mercado no setor elétrico foi aumentar a taxa de investimento pela atração de capital privado. Essa política estava de acordo com as recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, que visavam alterar o papel do Estado na economia (Almeida & Pinto, 2005). Outro objetivo dessa reforma foi diversificar a matriz energética pela indução de investimentos na produção termoelétrica baseada no gás (Almeida & Pinto, 2005). Assim, o objetivo básico dessa reforma foi o desejo de transformar o monopólio da indústria elétrica em um mercado competitivo, de maneira que a eletricidade pudesse ser comprada e vendida como outras mercadorias e produtos. Portanto, os principais objetivos dessa mudança no setor elétrico foram injetar concorrência nas atividades de geração e fornecimento da cadeia produtiva do setor e reduzir a dívida pública através da privatização das utilidades públicas que dominavam o setor antes da reforma (Bajay, 2006).

A estrutura de significação e as estruturas de legitimação estão associadas com os sistemas político e econômico. No contexto do nível econômico e político, o sistema teto-



preço é a estrutura de significação, já que esse mesmo sistema corresponde a uma representação simbólica que dá significado e facilita a comunicação entre os diferentes agentes na dinâmica social da mudança. Há duas abordagens principais para prevenir que as empresas de infraestrutura monopolistas cobrem preços excessivamente altos: o sistema teto-preço e a regulação pela taxa de retorno (Alexander & Irwin, 1996). O governo brasileiro selecionou o sistema teto-preço, porque considera que o estímulo em direção à eficiência seja maior. Nessa abordagem, o preço regulado é ajustado a cada ano pela taxa de inflação mais ou menos algum valor pré-determinado e sem considerar alterações nos lucros da empresa. O principal meio de regulação era pela determinação de uma fórmula de preços, no formato RPI (Índice de Preços no Varejo) – X, que limitava os aumentos de preço que a indústria poderia impor, forçando-a, assim, a melhorar sua eficiência operacional.

Conforme mencionado anteriormente, as estruturas de dominação se referem às instituições que controlam e alocam os recursos. Antes da privatização, as estruturas de dominação eram o governo federal (brasileiro) e o governo dos estados. Após a privatização, porém, as estruturas de dominação abrangem o governo federal e os agentes privados. O principal representante do governo federal é a agência reguladora (ANEEL), criada no final de 1996 (Lei 9.427). Outra estrutura de dominação que emergiu pós-privatização foi a figura dos investidores privados, considerando que, antes da privatização, o setor privado era responsável por somente 5% do setor elétrico (Karmacharya, 2008; Losekann, 2008). Após a privatização, a participação privada no setor elétrico aumentou dramaticamente. As companhias privadas representam aproximadamente 70% do setor de distribuição elétrica após o processo de privatização. Além disso, os investidores privados são os principais agentes responsáveis pela expansão da capacidade geradora no Brasil, particularmente com a institucionalização dos assim chamados Produtores de Energia Independentes (PEIs).

#### 4.2.2 Nível do Campo Organizacional.

Conforme explicitado acima, o campo organizacional abrange o grupo de companhias envolvidas na geração, no transporte e na comercialização de energia, além de associações relacionadas e especialistas industriais. No setor elétrico brasileiro, há uma série de associações representando as companhias elétricas, além de grandes grupos de diferentes empresas ativas na geração, transmissão, distribuição e comercialização. Na indústria brasileira de distribuição de eletricidade, a ABRADDEE (Associação das Companhias Brasileiras de Distribuição de Energia) tem o papel principal como vínculo entre a distribuidora e a agência reguladora (ANEEL).

Dillard et al. (2004, p. 530) observaram que “os elementos de significação, legitimação e dominação do nível político e econômico proporcionam o contexto dentro do qual se constitui o campo organizacional”. Portanto, as condições sociais fornecem o contexto e a infraestrutura para o campo organizacional. Conforme discutido acima, a privatização criou um novo setor de distribuição de energia,

com empresas privadas (70% do mercado) e uma empresa pública com forte sistema regulatório, baseado no sistema teto-preço. Como resultado dessa mudança, as estruturas de legitimação mudaram da expansão do sistema de distribuição/serviço universal pré-privatização para o equilíbrio entre a regulação e o desempenho financeiro e imagem das companhias perante a sociedade pós-privatização.

Em nível do campo organizacional, o critério legitimador básico é a conciliação entre o sistema teto-preço e o retorno esperado sobre o investimento, particularmente porque a regulamentação por incentivos introduzida no Brasil possui algumas características do modelo britânico e de outros países latino-americanos, mas o sistema regulatório no Brasil é único para acomodar as particularidades do país, tais como a dimensão geográfica e a matriz energética baseada nas usinas hidroelétricas. Além disso, o sistema regulatório no Brasil estava baseado em decisões *ad hoc*, que aumentaram os riscos regulatórios no setor e, conseqüentemente, uma das principais preocupações no nível do campo organizacional foi a mitigação desse risco e a garantia do desempenho econômico e financeiro justo das distribuidoras. Outra estrutura de legitimação é a imagem perante a sociedade. Essa estrutura é importante para legitimar a privatização, mostrando que as empresas privadas são mais eficientes e conseguem oferecer um serviço melhor que as empresas públicas. Essas estruturas de legitimação podem ser observadas na missão institucional da ABRADDEE, que é a de “contribuir aos sistemas de gestão e desempenho econômico-financeiros e operacionais, com foco na satisfação dos consumidores” (Abradee, 2009).

Em nível do campo organizacional, as estruturas de significação refletem as práticas relacionadas às propriedades estruturais derivadas de ações organizacionais e critérios políticos e econômicos, traduzidos para o contexto da indústria. Portanto, antes da privatização, a estrutura de significação era baseada na linguagem técnica, já que o principal objetivo do setor elétrico era o fornecimento de um serviço universal; e, após a privatização, a linguagem do regulador representa a principal estrutura de significação, já que o regulador exigiu, principalmente durante os anos iniciais do sistema regulatório, bastante informação para apoiar o novo arcabouço regulatório baseado no sistema teto-preço. Como indústria regulada, o setor elétrico foi confrontado com enormes demandas por informação e, às vezes, exigências *ad hoc* de informações adicionais, como durante a crise elétrica de 2001 e o modelo do novo arcabouço regulatório introduzido em 2004. Conseqüentemente, a linguagem regulatória serve como principal esquema representacional no nível do campo organizacional. Outra estrutura de significação é a melhoria de qualidade. Essa estrutura está fortemente ligada à imagem na sociedade (estrutura de legitimação), porque a indústria buscou melhorar os indicadores de qualidade, tais como o DEC (Duração Equivalente de Interrupção por Consumidor) e FEC (Frequência Equivalente de Interrupção por Consumidor) para legitimar a privatização, apresentando as companhias como mais eficientes e capazes de prestar um serviço melhor com altos níveis de qualidade.

As estruturas de dominação representam as instituições no nível do campo organizacional que controlam e alocam os re-

curso. Como resultado da privatização, 70% do setor de distribuição no Brasil é dominado por empresas privadas. Portanto, as estruturas de dominação são basicamente representadas pelo grupo privado de empresas e pela ABRADEE, como associação que combina as principais organizações privadas no setor de distribuição. A agência reguladora também age como estrutura de dominação, já que a entidade é responsável por legislar sobre as questões relacionadas ao desempenho operacional e econômico-financeiro do setor de distribuição.

#### 4.2.3 *Nível Intra-Organizacional.*

As distribuidoras públicas foram privatizadas na tentativa de introduzir maior disciplina financeira e melhorar a qualidade do sistema, com novas estruturas de dominação, tais como responsabilidade perante a reguladora do setor (ANEEL) e substituição da dominância do governo estadual com acionistas. Assim, novas estruturas de significação emergiram, baseadas primeiramente em medidas financeiras e um estilo consciente do lucro, com estruturas de legitimação relacionada, já que a administração estava estimulada para perseguir o êxito financeiro, apesar da restrição do sistema teto-preço, já que a nova forma organizacional era na verdade um monopólio privatizado.

No que diz respeito às estruturas de significação, a lógica da privatização buscou substituir as ineficiências percebidas ao alterar o *ethos* precedente do serviço público por um focado na disciplina financeira, sob o estímulo do novo estilo proprietário e do novo sistema regulatório. Portanto, a responsabilidade foi transferida para os acionistas e a agência reguladora da indústria, e foi dado um novo destaque à linguagem do êxito financeiro, representada por medidas financeiras como lucro, redução nas despesas operacionais e taxa de retorno sobre o capital. Porém, esses indicadores financeiros estavam restritos pelo sistema de teto-preço.

A linguagem da engenharia, que representou uma estrutura de significação antes da privatização, gradualmente foi substituída pelas demandas regulatórias e pelas medidas de desempenho financeiro. Consequentemente, houve uma mudança na importância dada à informação contábil gerencial, particularmente relacionada àquelas medidas de desempenho que faziam parte do esquema de remuneração variável da Electra. Os engenheiros recebiam sua informação financeira e contábil local e o apoio da equipe de contabilidade gerencial. Assim, os engenheiros foram obrigados a aprender algumas terminologias contábeis gerenciais e como interpretar essa informação para fins de tomada de decisões e controle de suas atividades. A reguladora tem papel importante na Electra e as demandas regulatórias modelaram as atividades diárias da organização. Assim, a linguagem regulatória é outra das estruturas de significação na Electra.

As estruturas de legitimação correspondem às regras normativas e obrigação moral de um sistema social. De acordo com Macintosh (1994), as estruturas de legitimação compreendem o conjunto compartilhado de valores e ideias sobre o que é importante e deveria acontecer nos contextos sociais. No caso da Electra, antes da privatização, as estruturas de legitimação foram: proporcionar acesso universal e expandir o sistema de distribuição. Após a privatização,

os fundamentos legitimadores estavam relacionados às demandas regulatórias, particularmente ao processo de revisão de tarifas e controle sobre a qualidade do serviço, e a providenciar o retorno esperado aos acionistas ao melhorar o desempenho financeiro da empresa.

A Electra opera em uma indústria regulada. Consequentemente, a reguladora e o modelo regulatório brasileiro têm forte influência nos valores, princípios e sistemas gerenciais da Electra. Também declarou que as principais partes interessadas são os acionistas e a agência reguladora para as distribuidoras brasileiras, já que a última tem poder sobre as companhias no sentido de determinar as tarifas e os padrões de qualidade, além de defender os direitos dos consumidores. Portanto, essas estruturas de legitimação reforçam a perspectiva de que o sucesso da Electra depende do equilíbrio entre o desempenho financeiro e as exigências da reguladora.

Após a privatização, o controle da empresa transferiu-se do governo estadual para o grupo privado. Consequentemente, as estruturas de dominação mudaram, considerando que representam os mecanismos intra-organizacionais de controle e alocação de recursos. Portanto, os acionistas correspondem a uma estrutura de dominação na Electra. Seu poder é materializado através do estilo gerencial, princípios e políticas da controladora. Um dos instrumentos usados pela controladora para exercer controle sobre a Electra é através dos sistemas de contabilidade gerencial, particularmente o orçamento e as medidas de desempenho. Além disso, a controladora decide sobre o futuro da Electra em termos de investimento de capital e implementação de novos sistemas gerenciais.

Com a criação de uma nova entidade regulatória, a ANEEL, a regulação proporcionou uma nova linguagem de responsabilidade, que definiu os direitos e deveres da reguladora e da companhia regulada, e estabeleceu uma nova ordem de dominação ao conceder à reguladora o direito de responsabilizar a indústria, com os recursos necessários de alocação e autoridade para fins de dominação. Os deveres da primeira reguladora perante o interesse público abrangeram o dever primário de garantir o serviço universal, também garantindo a solvência financeira das distribuidoras, e um dever secundário relacionado à proteção dos consumidores. Além disso, os deveres da reguladora abrangeram o estabelecimento e a revisão do sistema teto-preço e o cumprimento da indústria. Portanto, até certo nível, a reguladora define o ambiente econômico ao impor o teto-preço e padrões de serviço que a companhia é obrigada a alcançar, reduzindo assim a autonomia da administração na tomada de decisões. A importância da reguladora nesse tipo de indústria é grande e isso cria a percepção de que é cliente da companhia, já que determina a renda da organização. Conforme observou o antigo superintendente de planejamento e controle:

As empresas que operam como companhias utilitárias com monopólio privado, em que sua renda depende da reguladora, os consumidores não são tão importantes na estratégia das empresas. Os consumidores querem tarifas baixas e terão um produto bom, mas não estabelecem a renda da empresa (...) a reguladora determina as tarifas da empresa e, portanto, considero-a mais importante que os

consumidores para o êxito financeiro da organização.

Em conclusão, o ambiente que uma empresa regulada (neste caso, a Electra) enfrenta é mais complexo que aquele de uma organização comum no setor privado. Há conflitos entre os objetivos da reguladora e dos acionistas que, por sua vez,

criam conflitos para a administração, na tentativa de atender a exigências de ambos. Antes da privatização, a divisão era entre as organizações do setor público e privado, em que a administração das primeiras tinha responsabilidade política e, das segundas, responsabilidade perante os acionistas.

## 5 SÍNTESE E COMENTÁRIOS FINAIS

No que diz respeito às mudanças nas práticas contábeis gerenciais na empresa em que o estudo de caso foi desenvolvido, pode-se afirmar que o orçamento é o principal sistema de gestão e controle na organização e que o controle orçamentário e a gestão de informações foram priorizados após a privatização. Isso contrasta com o sistema orçamentário anterior, usado de forma cerimonial e descrito por alguns funcionários como uma obra de ficção, já que ninguém usava as informações orçamentárias para a tomada de decisões antes da privatização. Assim, as práticas orçamentárias foram institucionalizadas na organização. Outro sistema contábil gerencial importante é o sistema de medida de desempenho, baseado nos 10 indicadores-chave de desempenho. Esse sistema foi institucionalizado na empresa e os atores organizacionais estão muito preocupados com esse sistema, que é o principal sistema motivacional usado na organização.

O objetivo do presente artigo foi explicar a dinâmica política e social que influenciou o processo de mudança na contabilidade gerencial em uma distribuidora de eletricidade brasileira. As referidas mudanças foram iniciadas e sustentadas por mudanças concomitantes nos fundamentos legitimadores, estruturas de significação e perspectivas de dominação e não podem ser compreendidas adequadamente sem considerar essas três dimensões inter-relacionadas e as influências provenientes dos níveis do campo organizacional e da sociedade. Os fundamentos legitimadores no nível intra-organizacional se distanciaram dos valores engenheiros baseados no conceito do fornecimento de um serviço universal, em direção às normas e aos valores financeiros, i.e., melhorar o desempenho financeiro da empresa considerando as exigências regulatórias. As estruturas de significação refletiram o discurso financeiro e foram baseadas nos conceitos de melhoria do lucro, redução de custos e linguagem regulatória. Após a privatização, as estruturas de dominação no nível intra-organizacional foram representadas pelos acionistas (controladora) e pela agência reguladora. Essas entidades foram as principais direcionadoras que modelaram o processo de mudança na contabilidade gerencial da Electra após a privatização.

As estruturas de significação, legitimação e dominação nos níveis político e econômico, provadas por agentes que atuam no tempo e espaço, proporcionaram o contexto social, político e econômico que refletiu a primazia do novo ambiente no setor elétrico brasileiro, baseado no paradigma neoliberal que postula que o Estado não deve ser o provedor dos assim chamados serviços públicos, mas que deve ser o regulador, com vistas à introdução de concorrência e à melhoria da qualidade do serviço que o setor privado deve prestar. Os critérios e as práticas no nível político e

econômico se refletiram nos fundamentos legitimadores, esquemas representacionais e perspectivas de dominação no nível do campo organizacional, proporcionando o contexto para os critérios e as práticas. Consequentemente, os fundamentos legitimadores foram baseados na visão de que o setor deveria buscar um equilíbrio entre a regulamentação e o retorno financeiro das distribuidoras.

As práticas e os critérios no campo organizacional dão o contexto para ação no nível intra-organizacional. Portanto, o principal objetivo da empresa estudada após a privatização foi alcançar um retorno sobre investimento justo, i.e., o desempenho financeiro restrito pelo arcabouço regulatório brasileiro. Assim, o sistema contábil gerencial da Electra foi modelado por essa nova lógica criada após a privatização. Os sistemas e relatórios contábeis gerenciais foram instrumentos essenciais para apoiar essa estratégia de negócios e comunicar as metas e os objetivos da empresa para os atores organizacionais.

No que diz respeito ao uso dos construtos de Dillard et al. (2004) no presente artigo, acreditamos que seu referencial sustentou totalmente sua explicação sobre a relação entre o processo de mudança contábil gerencial na Electra e a dinâmica social e política envolvida nesse processo. O referencial de Dillard et al. (2004) consegue capturar a dinâmica e as complexidades nos ambientes inter e intra-organizacional. Portanto, esse modelo consegue explicar porque novas práticas contábeis gerenciais são desenvolvidas e adotadas pelas empresas. Porém, o referencial de Dillard et al. (2004) poderia ser ampliado ao melhorar sua análise da influência de fatores intra-organizacionais e o estabelecimento de tecnologias contábeis, particularmente no nível intra-organizacional (Hopper & Major, 2007), o que vai além do enfoque adotado no presente estudo.

Há uma grande variedade de estudos que exploram as práticas contábeis gerenciais nos setores privado e público. Contudo, a contabilidade gerencial no contexto da indústria regulada continua relativamente inexplorada. O presente estudo abordou a natureza da contabilidade em uma companhia regulada. Sugestões para futuras pesquisas incluem a investigação de outras indústrias que, como a indústria elétrica, são coercitivamente pressionadas por entidades reguladoras para cumprir um conjunto de regras que acabam influenciando o sistema contábil gerencial. Seria interessante comparar as pressões às quais essas outras indústrias estão sujeitas com as obrigações da indústria elétrica no Brasil e em outros países. Um possível tema para investigação pode ser verificar se essas empresas adotam novas práticas contábeis gerenciais somente por motivos institucionais ou por motivos competitivos e legitimadores.



## Referências

- Abradee. Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica. (2009). Retrieved from <http://www.abradee.org.br>.
- Alexander, I., & Irwin, T. (1996, September). Price caps, rate-of-return regulation, and the cost of capital. *Public Policy for the Private Sector - The World Bank*, 87.
- Almeida, E. L. F. D., & Pinto, H. Q. (2005). Reform in Brazilian electricity industry: the search for a new model. *International Journal of Global Energy Issues*, 23 (2/3), 169-187.
- Araujo, J. L. R. H. D. (2006). The case of Brazil: Reform by trial and error? In Sioshansi, F. P., & Pfaffenberger, W. (Ed.). *Electricity market reform: an international perspective*. (pp. 565-594). Amsterdam; London: Elsevier.
- Bajay, S. V. (2006). Integrating competition and planning: a mixed institutional model of the Brazilian electric power sector. *Energy*, 31 (6-7), 865-876.
- Baxter, J., Boedker, C. et al. (2008). The future(s) of interpretive accounting research. A polyphonic response from beyond the metropolis. *Critical Perspectives on Accounting*, 19 (6), 880-886.
- Burns, J., & Scapens, R. W. (2000). Conceptualizing management accounting change: an institutional framework. *Management Accounting Research*, 11 (1), 3-25.
- Coad, A. F., & Herbert, I. P. (2009). Back to the future: new potential for structuration theory in management accounting research? *Management Accounting Research*, 20 (3), 177-192.
- Cole, B., & Cooper, C. (2006). Deskillling in the 21st century: the case of rail privatisation. *Critical Perspectives on Accounting*, 17 (5), 601-625.
- Conrad, L. (2005). A structuration analysis of accounting systems and systems of accountability in the privatised gas industry. *Critical Perspectives on Accounting*, 16 (1), 1-26.
- Craig, R., & Amernic, J. (2006). The mobilization of accounting in preening for privatization. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 19 (1), 82-95.
- Dent, J. F. (1991). Accounting and organizational cultures: a field study of the emergence of a new organizational reality. *Accounting, Organizations and Society*, 16 (8), 705-732.
- Dillard, J. F., Rigsby, J. T. et al. (2004). The making and remaking of organization context: duality and the institutionalization process. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 17 (4), 506-542.
- Giddens, A. (1976). *New rules of sociological method: a positive critique of interpretative sociologies*. London: Hutchinson.
- Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory: action, structure and contradiction in social analysis*. Basingstoke: Macmillan.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: introduction of the theory of structuration*. Berkeley: University of California Press.
- Gwynne, R. N., & Kay, C. B. (2004). *Latin America transformed: globalization and modernity*. London: Arnold.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hopper, T., & Major, M. (2007). Extending institutional analysis through theoretical triangulation: regulation and activity based costing in Portuguese Telecommunications. *European Accounting Review*, 16 (1), 59-97.
- Hoque, Z., & Alam, M. (2004). Privatization, management accounting change, and cultural values in a developing country: a case study from Bangladesh. In Hopper, T., & Hoque, Z. (Ed.). *Accounting and accountability in emerging and transition economies: research in accounting in emerging economies*. (Supplement 2, pp. 441-466). Amsterdam: Elsevier.
- Hoque, Z., & Hopper, T. (1994). Rationality, accounting and politics: a case study of management control in a Bangladeshi jute mill. *Management Accounting Research*, 5 (1), 5-30.
- Hoque, Z., & Hopper, T. (1997). Political and Industrial relations turbulence, competition and budgeting in the nationalised jute mill of Bangladesh. *Accounting and Business Research*, 27 (2), 125-147.
- Jacobs, K. (2009). Beyond commercial in confidence: accounting for power privatisation in Victoria. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 22 (8), 1258-1283.
- Karmacharya, S. B. (2008). The evolution of Brazil's electricity market from textbook to regulated long term contracts. *Network Industries Quarterly*, 10 (2), 9-11.
- Losekann, L. (2008). The second reform of the Brazilian electric sector. *International Journal of Global Energy Issues*, 29 (1/2), 75-87.
- Macintosh, N. B. (1994). *Management accounting and control systems: an organizational and behavioral approach*. Chichester: J. Wiley.
- Major, M., & Hopper, T. (2004, July). Extending new institutional theory: regulation and activity-based costing in the Portuguese telecommunications industry. Paper presented at *The Fourth Asia Pacific Interdisciplinary Research in Accounting Conference*. Singapore.
- Oecd. (2008). *Brazil: strengthening governance for growth*. Paris: OECD Reviews of Regulatory Reform.
- Ogden, S. (1995). Transforming frameworks of accountability: the case of water privatization. *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2-3), 193-218.
- Ogden, S., & Clarke, J. (2005). Customer disclosures, impression management and the construction of legitimacy: corporate reports in the UK privatised water industry. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 18 (3), 313-345.
- Ogden, S. G., & Anderson, F. (1999). The role of accounting in organisational change: promoting performance improvements in the privatised UK water industry. *Critical Perspectives on Accounting*, 10 (1), 91-124.
- Oliveira, A. D. (2007). Political economy of the Brazilian power industry reform. In Victor, D. G., & Heller, T. C. (Ed.). *The political economy of power sector reform: the experiences of five major developing countries*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Pereira, L. C. B. (2003). The 1995 public management reform in Brazil reflections of a reformer. In Schneider, B. R., & Heredia, B. (Ed.). *Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform in developing countries*. (pp. 89-109). Boulder, Colo.: Lynne Rienner; London: Eurospan.
- Pereira, L. C. B., & Spink, P. (1999). *Reforming the state: managerial public administration in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Scapens, R. W. (2004). Doing Case Study Research. In Humphrey, C., & Lee, B. (Ed.). *The real life guide to accounting research : a behind-the-scenes view of using qualitative research methods*. (pp. 257-279). Amsterdam, Boston: Elsevier.
- Scapens, R. W. (2006). Understanding management accounting practices: a personal journey. *The British Accounting Review*, 38 (1), 1-30.
- Scapens, R. W. (2008). Seeking the relevance of interpretive research: a contribution to the polyphonic debate. *Critical Perspectives on Accounting*, 19 (6), 915-919.
- Shaoul, J. (1997). The power of accounting: reflecting on water privatization? *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 10 (3), 382-405.
- Thomas, S. (2006). The grin of the Cheshire cat. *Energy Policy*, 34 (15), 1974-1983.
- Tsamenyi, M., & Cullen, J. et al. (2006). Changes in accounting and financial information system in a Spanish electricity company: a new institutional theory analysis. *Management Accounting Research*, 17 (4), 409-432.
- Tsamenyi, M., Onumah, J. et al. (2010). Post-privatization performance and organizational changes: case studies from Ghana. *Critical Perspectives on Accounting*, 21 (5), 428-442.
- Uddin, S., & Tsamenyi, M. (2005). Public sector reforms and the public interest: a case study of accounting control changes and performance monitoring in a Ghanaian state-owned enterprise. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 18 (5), 648-674.
- Wanderley, C. D. A., Cullen, J. et al. (2011a). Electricity sector reforms and the tariff review process in Brazil. In Ugur, M., & Sunderland, D. (Ed.). *Does economic governance matter? governance institutions and outcomes*. London: Edward Elgar.
- Wanderley, C. D. A., & Cullen, J. et al. (2011b). Privatisation and electricity sector reforms in Brazil: accounting perspective. *Journal of Accounting in Emerging Economies*, 1 (1), 53-75.
- Weber, M. (1958). *The protestant ethic and the spirit of capitalism*. New York: Scribner.
- Weber, M. (1961). *General economic history*. New York: Collier Books.
- Weber, M., & Roth, G. (1968). *Economy and society : an outline of interpretive sociology*. New York: Bedminster.
- Wickramasinghe, D., & Alawattage, C. (2007). *Management accounting change: approaches and perspectives*. London: Routledge.
- Wickramasinghe, D., & Hopper, T. (2005). A cultural political economy of management accounting controls: a case study of a textile Mill in a traditional Sinhalese village. *Critical Perspectives on Accounting*, 16 (4), 473-503.