

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
DEPARTAMENTO DE ENSINO  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GESTÃO DA QUALIDADE  
NO SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA  
Limites e Possibilidades de Aplicação

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA  
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE  
MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

SILVANO JOSÉ DA SILVA

Rio de Janeiro, 1992

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
DEPARTAMENTO DE ENSINO  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GESTÃO DA QUALIDADE NO SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA

Limites e Possibilidades de Aplicação

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR

SILVANO JOSÉ DA SILVA

199303 182

T/EBAP 8586g



1000058807

E

APROVADA EM 29/10/92

PELA COMISSÃO EXAMINADORA

ASSINATURA

PAULO ROBERTO DE MENDONÇA MOTTA  
Doutor em Administração Pública (Ph.D.)

ASSINATURA

ENRIQUE VERONIMO SARAIVIA  
Doutorando em Administração Pública

ASSINATURA

PAULO EMÍLIO MATOS MARTINS  
Doutorando em Administração Pública

A Mauro e Clara,  
minha fé.

## AGRADECIMENTOS

O objetivo deste trabalho é o de cumprir com o requisito formal para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Entretanto, múltiplos poderão ser os usos que se queira fazer dele, com finalidades profissionais ou acadêmicas, inclusive quanto à recomendações e sugestões para o seu desdobramento, ou para o aprofundamento das idéias aqui apresentadas em favor do setor de energia elétrica brasileiro.

Cumprir registrar que o esforço empreendido para concluir a tarefa foi em parte dedicado à superação de condições adversas à sua consecução. É que terminada a licença formal da Eletrobrás para obter os créditos do curso em 1988 e 1989, este mestrando retornou à empresa em março de 1990 e ficou aguardando a sua realocação física e reenquadramento funcional no seu local original de trabalho, que lhe seriam de direito após o curso, o que infelizmente não aconteceu.

Ao contrário, em 13 de janeiro de 1992 o mestrando teve comunicada a sua demissão, com rescisão do seu contrato de trabalho no prazo de uma semana da comunicação, o que só não ocorreu naquela ocasião, por ter o mesmo se beneficiado de uma liminar produzida, naquele prazo, por uma ação cautelar impetrada em seu favor, por advogada particular.

De qualquer forma, o efeito suspensivo da liminar se extinguiu no início de outubro do corrente ano, quando, afinal, o mérito da ação foi julgado improcedente. O resultado foi a demissão do autor destas linhas, mas, então, felizmente, o trabalho já estava pronto. Como as incertezas e tensões geradas pelo risco de perder o emprego não conformam um clima psicológico adequado para a concentração e a dedicação que merecem ser dadas a uma dissertação de mestrado, é preciso reconhecer tais dificuldades como um dado da realidade.

O risco de mencionar esses fatos é o de parecer uma desculpa para as debilidades que o trabalho possa apresentar. Mas vale a pena correr esse risco, já que as debilidades são assumidas por antecipação, independentemente das condições que se apresentavam ao autor, as quais de modo algum dizem respeito aos critérios de julgamento da qualidade do trabalho. A razão de correr o risco é bem outra.

Pois é um dever de justiça creditar gratidão aos colegas engenheiros e secretárias da Divisão de Gestão da Qualidade (DGTQ) da Eletrobrás, cujo titular, Hélio da Silva Barbosa, não poupou esforços para dissipar freqüentes situações desagradáveis, assegurando a este mestrando a acomodação e a ambiência profissional necessária ao desenvolvimento do presente trabalho.

Menção especial precisa ser conferida aqui igualmente a Maria Teresa Franco Ribeiro, pelos seus incentivos e sugestões, em geral acatadas, no desenvolvimento da dissertação. E a Ricardo Luiz Perrone que, não sendo de transigir com o seu espírito crítico, foi escolhido para

opinar sobre a versão semi-acabada do trabalho. É a quem devo comentários objetivos e reparadores, suficientes para se abandonar aquela incômoda sensação de dúvida quanto ao mínimo de relevância requerida a um trabalho desse tipo; e é de quem obtive o impulso decisivo para terminá-lo com a confiança de sua utilidade para o setor. Embora talvez desnecessário, não custa ressaltar que se méritos houver, terão eles que ser divididos com essas pessoas; imprecisões ou imperfeições não podem ser atribuídas a outra responsabilidade que não a do autor.

Para Ana Conceição não há palavras para exprimir todo o reconhecimento devido. Pois sem falar no apoio à digitação das figuras e tabelas mais complexas, quando o computador pessoal do mestrando lhe faltou na reta final, a ajuda de Ana foi inestimável para colocar todo o trabalho na última forma de "versão preliminar".

Ao término do curso, materializado pela entrega deste trabalho, surge quase automática uma reflexão sobre a fase dos créditos, desde o seu começo, em 1988, quando foi possível receber ensinamentos de um excelente quadro de professores. Mas para não deixar sem registro um importante agradecimento, é forçoso remeter a lembrança para os bastidores do começo. Foi em maio de 1987 que o autor, procurando saber o que fazer da vida, ouviu de Luciano Zajdsznajdzer a sugestão para candidatar-se ao Curso de Mestrado da EBAP. Cinco anos e meio depois é preciso dizer, então, que o acolhimento daquela sugestão poderia não ter ocorrido, fosse outro quem a tivesse emitido.

Por último, cabe registrar o estímulo e a atenção dispensadas a este mestrando pelos professores e amigos Enrique Saravia, Paulo Emílio Martins e Paulo Roberto Motta, tanto no período de obtenção dos créditos do curso, como por ocasião de elaboração da dissertação.

Rio de Janeiro, 31 de outubro de 1992

## RESUMO

O trabalho tematiza a gestão da qualidade no contexto do setor público de energia elétrica. Para tanto, descreve a evolução das tecnologias de gestão sob o aspecto da qualidade, desde o início do século e situa o setor elétrico no campo da administração pública brasileira.

Apresenta a natureza física, econômica e política da produção e prestação de serviços de energia elétrica, respectivamente através das propriedades intrínsecas da eletricidade, da condição de monopólio natural e da propriedade estatal das organizações do setor.

E finalmente discute limites e possibilidades de aplicação da gestão da qualidade com base nas citadas características, assumindo uma defesa das possibilidades segundo uma estratégia dada pelas oportunidades percebidas nos próprios limites.



"A Qualidade não é uma *coisa*. É um *evento*".

"A Qualidade que ele estava ensinando não era apenas parte da realidade; era a realidade integral".

Robert M. Pirsig

## S U M Á R I O

APRESENTAÇÃO .....	1
I. INTRODUÇÃO .....	5
1.1 Da inspiração .....	5
1.2 ... à oportunidade .....	14
II. OBJETIVO E PROCEDIMENTO METODOLÓGICO .....	26
III. CONSIDERAÇÕES TEMÁTICAS .....	30
3.1 Tecnologia de gestão .....	30
3.2 Breve histórico .....	34
3.3 Gestão da qualidade .....	42
3.3.1 Definições .....	42
3.3.2 Aproximação com o contexto .....	46
IV. CONSIDERAÇÕES CONTEXTUAIS .....	58
4.1 A administração pública .....	58
4.1.1 Conceituação .....	58
4.1.2 O modo brasileiro .....	62
4.2 O setor elétrico .....	67
4.2.1 A natureza da atividade econômica como referência .....	67
4.2.2 O quadro institucional de referência .....	72
4.2.3 A referência do controle .....	75

4.3	A Eletrobrás .....	77
4.3.1	O conceito de "holding" .....	77
4.3.2	As controladas, coligadas, municipais e privadas .....	80
4.3.3	Os mecanismos de coordenação e outras avenças .....	84
4.3.4	Um perfil dos valores e condições predominantes .....	87
V.	DELIMITAÇÃO DO ESTUDO .....	102
VI.	LIMITES .....	106
6.1	Devido à condição de ser um serviço (mais do que um bem) .	106
6.2	Devido à ser um serviço de utilidade pública (monopólio) .	111
6.2.1	A necessidade implicada .....	111
6.2.2	A limitação intrínseca fundamental .....	113
6.3	Devido à característica estatal do serviço de utili- dade pública .....	118
6.3.1	A distinção entre política e administração .....	118
6.3.2	As consequências da distinção .....	120
6.3.3	Meios de superação das consequências .....	121
VII.	POSSIBILIDADES .....	135
7.1	Devido à condição de ser um serviço (mais do que um bem)	135
7.2	Devido à ser um serviço de utilidade pública (monopólio)	136
7.2.1	Configuração teórica e realidade .....	136
7.2.2	Os fatos .....	141
7.3	Devido à característica estatal do serviço de utili- dade pública .....	151
7.3.1	A especificidade da administração pública .....	151

7.3.2 As consequências da especificidade ..... 153

VIII. CONCLUSÕES ..... 166

8.1 Conveniência estratégica ..... 167

8.2 Receptividade do setor ..... 168

8.3 Potencial de adaptação e capacidade de resposta ..... 170

8.4 Percepção e assimilação coletiva por não haver saída .... 175

8.5 Quanto ao limite fundamental ..... 177

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....186

## APRESENTAÇÃO

É do senso comum que uma tese (ou dissertação) de mestrado se distingue de uma tese (ou dissertação) de doutorado quanto à originalidade que esta última deve trazer como contribuição para o campo do conhecimento. Para Sherwood da USC (nota 1), por exemplo, seria suficiente para uma *tese de mestrado* "demonstrar a habilidade do candidato em conceituar um problema, realizar a pesquisa necessária e fazer um relatório de suas descobertas." (nota 2). Contudo, para valorizar a *tese de mestrado*, esse autor argumenta que apesar de serem pequenas as chances de novidade em campos do conhecimento já muito lavrados, no caso da administração pública haveria tantas coisas a serem apreendidas, que muitas das teses de mestrado contribuem efetivamente para aumentar o conhecimento.

Todavia, para um curso de mestrado em administração pública, área do conhecimento tida (nota 3) como pertencente à categoria das ciências sociais aplicadas, não é comum nos Estados Unidos a exigência de uma tese (ou dissertação) final, já que este é lá um curso estritamente profissional (nota 4). Se elevado à condição de ciências sociais "mais clássicas", categoria assim denominada por Demo (nota 5) por serem de "maior densidade teórica" - tendência que parece ter inspirado a organização do Curso de Mestrado em Administração Pública da EBAP/FGV - outras seriam as razões pelas quais se dispensaria, nos EUA, a tese (ou dissertação) de fim de curso. Bresser Pereira (nota 6) explica que nos EUA o mestrado é uma etapa para o doutorado apenas para as ciências exatas, "exigindo-se em geral um pequeno trabalho empírico do candidato". No caso das ciências sociais, a etapa do mestrado sequer é exigi-

da, porque seria mais difícil, ou menos relevante, realizar como tese (ou dissertação) "um pequeno trabalho empírico" (nota 7). Nesses casos, o título de mestre é dado como prêmio de consolação aos candidatos que foram selecionados diretamente para o doutorado, mas não conseguiram fazer a tese (nota 8).

Tais observações de Bresser Pereira vêm a propósito de que a Universidade brasileira inspirou-se no modelo norte-americano para organizar os seus cursos de pós-graduação, mas não o teria adotado de forma competente, já que fixou o mestrado a uma condição de pré-requisito indispensável para o doutorado. Por esta visão o mestrado teria se tornado um processo longo, criando empecilhos à formação de novos cientistas, formação esta que "por definição se realiza através do doutorado" (nota 9). Apoiando-se em um parecer (nota 10) do Conselho Federal de Educação (CFE), Bresser Pereira (nota 11) afirma que para um mestrado seria necessário apenas "uma *dissertação* que revele conhecimento da bibliografia atualizada a respeito do assunto e capacidade de sistematização de idéias, e não uma *tese*, requisito do doutorado, para a qual deve haver uma contribuição teórica ou empírica original ao conhecimento."

Como se vê, há uma divergência (1) e uma coincidência (2) de pontos de vista entre Sherwood e Bresser Pereira, respectivamente, a saber:

- 1 - Quanto à designação (tese ou dissertação) do que é (ou deve ser) produzido ao final de um curso de mestrado ou doutorado, para diferenciá-los segundo seu grau de dificuldade ou nível de exigência; e
- 2 - Quanto ao grau de exigência para o conteúdo do trabalho final de um curso de mestrado ou de doutorado, onde aplicáveis.

Tendo as referências bibliográficas citadas sido obtidas no decorrer do Curso de Mestrado em Administração Pública da EBAP/FGV, é possível es-

tar a vontade para cumprir o requisito de fim de curso de acordo com a coincidência de opiniões entre Bresser e Sherwood. Mas tendo em vista que:

- na EBAP/FGV o curso não tem o caráter profissionalizante, haja vista mesmo a exigência de uma tese;
- nesse caso o curso poderia ser diretamente seletivo para candidatos a um curso de doutorado; e que
- apesar de ser o autor destas linhas, de fato, apenas um mestrando, mas que, de outro modo, não se conformaria com o título dado como um prêmio de consolação,

o desafio é o de desenvolver o trabalho como uma dissertação segundo a terminologia de Bresser Pereira, com a valorização que Sherwood espera encontrar nas "teses de mestrado" em administração pública.

O texto dissertativo se fundamenta em idéias e se caracteriza pela argumentação favorável ou contrária a elas com base em fatos e dados apresentados. As posições são tomadas a guisa de reflexão de modo a contribuir para o conhecimento, com o rigor formal necessário, mas não necessariamente a partir de dados primários pesquisados no intuito de demonstrar algum fenômeno físico ou social, caracterizando propriamente uma tese e constituindo, na designação de Bresser Pereira, o requisito para o doutoramento, o que não é o caso.

/NOTAS

## N O T A S

1. Sherwood, Frank P. da University of South California, "Informe Sobre Teses e Dissertações - Sua Preparação", in: Fundação Getúlio Vargas/Escola Brasileira de Administração Pública, Informações Gerais, Vol.I, 1989, p.p.49-56.
2. op.cit, p.49.
3. "Algumas ciências sociais dizem-se *aplicadas*, porque se voltam mais para a aplicação prática de teorias sociais, tais como: direito, administração, contabilidade, serviço social etc.", cf. Demo, 1987, p.14.
4. "...porque nos Estados Unidos não é assim. O papel do mestrado naquele país varia de disciplina para disciplina. Para certos cursos, como Medicina e Direito, não existe; esses cursos já são de pós-graduação e exigem mais do que um mestrado. Para outros cursos profissionais, como Administração, o mestrado é um curso estritamente profissional e não exige dissertação.", cf. Bresser Pereira, Fundação Getúlio Vargas/Escola Brasileira de Administração Pública, Coordenação do Curso de Mestrado em Administração Pública, "Em Destaque" nº 18, de 28/08/90.
5. Op.cit, p.14.
6. Op.cit.
7. Ibidem, aspas do autor.
8. Ibidem.
9. Ibidem.
10. De nº 977/65, de autoria do prof.Newton Sucupira.
11. Op.cit, grifos do autor.



## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 Da Inspiração ...

De início, convém uniformizar a linguagem. O tema aqui proposto para discussão é o da gestão da qualidade, modalidade de administração que se distingue por uma série de particularidades e quanto ao rigor de certos procedimentos. Como há uma variedade de termos associados ao tema sem que os respectivos conceitos sejam exatamente os mesmos, adotar-se-á o termo gestão da qualidade como sendo o tipo de administração definida na norma internacional (nota 1).

A decisão de escrever sobre a gestão da qualidade em cumprimento ao requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública da EBAP/FGV se origina de uma experiência profissional amadurecida no setor elétrico e de uma reflexão que persistiu ao longo dos anos 80. Na condição de engenheiro empregado na Eletrobrás desde 1975, este mestrandando teve a oportunidade de acompanhar a evolução da gestão da qualidade inicialmente introduzida no Brasil com forte ênfase no aspecto da garantia da qualidade, já que a preocupação era acentuada e compreensivelmente voltada para a segurança de instalações nucleares. Custos eram relegados a um segundo plano, desde que a segurança pudesse ser assegurada através de uma garantia da qualidade.

Em que pese todo o aparato empresarial - Nuclebrás e suas subsidiárias - criado no Governo Geisel (1974-1978), para dar consequência, em termos de construção e infraestrutura, ao Acordo Nuclear celebrado com a

(então) República Federal da Alemanha, a operação das usinas termoeletricas era destinada às empresas do setor elétrico, notadamente às aquelas controladas pela Eletrobrás. Foi na geração de eletricidade que o regime militar brasileiro (1964-1986) encontrou justificativa para a consumação do referido consórcio, sob a alegação de que em 1990 haveria um "esgotamento do potencial hidrelétrico brasileiro" (Eletrobrás, Plano 90, 1974) (nota 2).

Deixando de lado considerações sobre os desatinos da política nuclear brasileira, bem como sobre as (in)conveniências do setor elétrico de se adequar a essa política - considerações essas que fogem ao escopo deste trabalho - ficou presente uma permanente reflexão a respeito da importância que essa nova técnica de gestão, já inclusive prescrita em normas estrangeiras, poderia ter para o setor elétrico brasileiro. De todo o aparato prescritivo que evoluiu desde a "era" nuclear para se assegurar qualidade - "quality assurance" - chamavam sempre a atenção as "regras escritas", pelas quais tudo se deveria registrar na organização, inclusive com um certo exagero, desde a missão estabelecida por uma política da qualidade até os procedimentos de rotina que caracterizavam o sistema e definiam os controles necessários para se obter a garantia da qualidade. Os cuidados extraordinários que revestiram o projeto Itaipu (nota 3) demonstram claramente essa preocupação pioneira no sentido de envolver todos os equipamentos permanentes de uma central hidrelétrica brasileira sob diversos aspectos da qualidade propriamente dita (nota 4).

Claro que regras escritas, por si mesmas, não são suficientes para assegurar qualidade. Por um lado, há diversos outros requisitos técnicos adicionais aos procedimentos escritos para que se estabeleça um sistema cuja previsibilidade operacional seja constituinte da garantia da qua-

lidade para um determinado fim. Por outro lado, a qualidade é relacionada a um padrão de satisfação para o qual há um método e um empenho em atingi-lo. Se o padrão não é atingido, é porque, em geral, o método não foi adequado ou o empenho não foi suficiente. Tal método e tal empenho não dizem respeito apenas à dimensão material das organizações, apesar de ser esta a dimensão que melhor favorece a previsibilidade operacional, dada a sua melhor condição de mensuração. Pelo contrário, a insuficiência é em geral relativa a uma variável menos previsível, porque pouco mensurável, a dimensão humana das organizações. Daí ser possível inferir que, por mais adequadas e consistentes que sejam as regras escritas, elas podem não transcender a dimensão material da tinta sobre papel, falhando em sua função de estabelecer o elo entre aquela dimensão e a dimensão humana e, por conseguinte, em registrar a alma da organização.

É importante notar que não é o fato de se registrar algo por escrito que irá conferir mais fidelidade dos procedimentos às regras estabelecidas. A rigor, para tanto, nem é indispensável que os registros sejam escritos. O fundamental é que haja uma base consensual de legitimidade no estabelecimento das regras, de tal sorte que a discrepância entre o praticado e o concebido seja reduzido a um mínimo. A partir de então as regras escritas são mais consequência do que causa dos procedimentos, permanecendo o seu registro escrito como uma conveniência de ordem prática, uma referência funcional e operacional para as organizações. Mas, se mesmo com a existência de regras escritas não há garantia de que elas serão seguidas - seja por uma falta de conscientização ou condicionamento à observância dos registros, seja por desinteresse em observá-los precisamente para dar livre curso a procedimentos não exatamente adequados aos objetivos da organização - imagine-se o nível de

dispersão de esforços, para não dizer de ociosidade, que poderia assolar uma organização pouco atenta a esse requisito.

#### a) o controle e as "regras escritas"

É da própria noção de organização que, de algum modo, ela estabeleça as suas normas. O fato de serem mais ou menos escritas, ou até mesmo de serem ou não escritas, é função do nível de confiança nas crenças e valores compartilhados em torno dos objetivos da organização e também do tamanho e complexidade que ela assume. Sem querer enveredar pela discussão a respeito dos objetivos de uma organização, é pertinente considerar a referência teórica que estabelece uma distinção entre seus objetivos oficiais e seus objetivos operacionais (nota 5). Os objetivos operacionais são justificados como um meio de se alcançar os objetivos oficiais, mesmo sabendo-se que estes últimos podem ser subvertidos pelos primeiros, devido ao fato de que, sendo os objetivos vagos e abstratos, os meios acabam se tornando fins em si mesmos. Os objetivos oficiais são definidos pelo tipo de problema com o qual a organização tem que se defrontar. Como cada problema requer uma especialização para resolvê-lo, tal objetivo determina as características daqueles que dominam a especialização e os objetivos destes passam então a interagir de forma não necessariamente coincidente com os da organização.

Isto, que é uma distorção, pode-se dizer, intrínseca à organização, assume implicações proporcionais ao seu tamanho e são de especial relevância no caso de empresas estatais, por causa de sua natureza jurídica ambígua. Pois se a empresa é estatal sua criação só pôde ser justificada por sua função pública. Caso assim não fosse, a organização não teria sentido, sobretudo como empresa. Assim é que a discrepância do objetivo público da empresa em relação ao do pessoal especializado para

viabilizar as operações necessárias à consecução desse objetivo público, tende a assumir uma das formas de apropriação do público pelo privado, descaracterizando o conceito de público e, no caso, gerando desastrosas consequências para a sobrevivência da empresa. De qualquer modo, a complexidade das grandes corporações exige que as regras escritas entrem no sistema operacional exatamente como referência fundamental a partir da qual se possa medir internamente o grau de coincidência ou de afastamento das ações realizadas em relação aos objetivos formalmente declarados, função que diz respeito ao controle.

O conceito de controle pode ter vários sentidos, inclusive o de sinônimo de administração ou gerência, mas a opinião aqui compartilhada é a de Ishikawa (nota 6), de que entre esses vários termos subexiste um denominador comum implicando em um objetivo e em um método de alcançá-lo eficientemente. Portanto, se o desempenho de uma organização é o resultado do desempenho de seus integrantes, e a contrapartida de incentivos materiais e espirituais destes depende do desempenho da organização, então é de se supor que haja um grande interesse, ou, ao menos, uma grande predisposição, se não de todos, pelo menos da grande maioria de seus integrantes, em substituir um sistema de valores sem regras claras, ou mesmo cuja regra é não ter regra - razão pela qual quanto menos se escrever melhor - por um outro onde as regras escritas sejam a expressão de uma efetiva gestão da qualidade, através da qual se exerce um controle interno para a consecução prioritária dos objetivos oficiais, malgrado o descontrole que subexiste da pluralidade de objetivos não-oficiais. É uma questão de escolher o tipo de dependência para o exercício do controle: se a indivíduos com a sua diversidade de objetivos, ou se a sistemas concebidos em torno a objetivos comuns.

Para minimizar o efeito pernicioso que a pluralidade de objetivos não-

oficiais pode acarretar para os destinos da empresa estatal em geral em função das especializações individuais ou profissionais, há o princípio da gestão da qualidade de que o controle seja efetivado por meio de "regras escritas", no sentido de uma referência legitimada por uma adesão geral ao propósito de perseguir os objetivos oficiais. Compreende-se por "regras escritas" todas as normas, especificações, resoluções, instruções, acordos coletivos, cartas-compromisso etc, que regulam a atividade produtiva e as relações de trabalho.

Se a "regra" é de aplicação no mundo físico, ela é legitimada pelo conhecimento técnico contido em normas, especificações ou manuais, a respeito dos quais possíveis divergências são mais facilmente superadas em função de suas melhores condições de teste e mensurabilidade, já que há um prévio consenso sobre a pertinência dos meios de medição. Mas se a "regra" é de aplicação às relações sociais da produção, isto é, às relações de trabalho e com os consumidores, então entram em jogo interesses, sentimentos, necessidades e possibilidades cuja legitimação é mais complicada porque não há um prévio consenso quanto aos métodos de medição. As medições ainda são pertinentes e necessárias, só que neste caso dependerão de negociações para o estabelecimento de um acordo que legitime também as aferições, de modo que os interesses não convergentes sejam pacificamente contidos e os sentimentos devidamente respeitados. Tais questões relativas ao controle e às "regras escritas" por meio das quais ele se exerce, são uma dimensão relevante da gestão da qualidade para qualquer empresa. Mas elas adquirem um significado ainda maior na empresa pública, porque aí o controle interno é apenas uma parte do controle. Não havendo um controle externo, as "regras escritas" serão forçosamente carentes de eficácia legitimadora, no que diz respeito à função social da empresa e de suas relações internas, na medida em que

exclua parcelas de interesses indispensáveis para a modulação da lógica empresarial face à sua função pública.

#### b) a contradição da empresa pública

O setor elétrico brasileiro integra o setor produtivo governamental organizado sob a forma conhecida como empresas estatais. A rigor são de propriedade estatal porque são públicas, mas, como empresas, carregam consigo uma ambigüidade. A necessidade do Estado moderno de prover serviços, dotando-se, inclusive, de instalações industriais e comerciais, faz com que suas estruturas jurídicas sejam inspiradas em paradigmas do direito privado (nota 7). Assim, ao conceito de empresa é intrínseco o conceito de autonomia (nota 8). E ao conceito de público é intrínseco o conceito de controle social (nota 9). Há quem sustente que todas as organizações são públicas (nota 10), o que não deixa de ser verdade, tendo em vista a função social que as condiciona e orienta. Mas para evitar uma confusão conceitual, denominamos de pública, a organização que, independentemente da composição de seu capital, carece de regulamentação permanente do Estado para exercer a sua atividade econômica, o que é uma forma indireta de submissão ao controle social.

Quando a empresa pública é estatal prevalece o controle social sobre a autonomia porque, sendo a ordem econômica capitalista, a iniciativa da produção é privada, isto é, autônoma em relação ao Estado. Portanto, se o controle não prevalecer sobre a autonomia, a empresa estatal sequer teria razão de existir.

Cabe então especular sobre a natureza que esse controle deve assumir, para que seja mantida a autonomia imprescindível ao próprio conceito de empresa, mas também para que essa autonomia não se desvirtue dos fins públicos que justificaram a sua criação. Trata-se de buscar um equilí-

brio pela combinação de princípios adequados a uma gestão da qualidade com os princípios constitucionais, no sentido de explicitar que a qualidade do serviço prestado pela administração pública depende tanto do controle e das regras escritas observados internamente, como depende também de uma consciência clara dos administradores a respeito da parcela de responsabilidade que lhes cabe como funcionários públicos no exercício de um governo pelo povo.

O controle interno mencionado em (a) atuando no contexto de uma gestão da qualidade, pode se tornar um controle da qualidade. O controle externo pode ser sub-dividido em controle governamental e controle social, sendo o primeiro de supervisão ministerial, ou do Poder Legislativo, regulando e fiscalizando a atividade produtiva em nome da sociedade; e o segundo exercido pela própria sociedade através de seus movimentos e instituições independentes, acolhendo, criticando ou rejeitando os serviços prestados quotidianamente.

Em um contexto privado (não sujeito à regulamentação), é suficiente que o controle da qualidade seja exercido internamente. Em uma atividade de fins públicos isto já não é verdade, sendo necessário também a presença de controles externos provenientes do Governo e da sociedade. O primeiro, tão indispensável quanto o segundo, é problemático do ponto de vista da isenção que a gestão da qualidade requer para a eficácia do controle, a menos que ele seja proveniente do Poder Legislativo, independente do Poder Executivo. É que há um vício de origem no órgão imediato de supervisão ministerial, pois ele pertence ao mesmo sistema de confiança do poder constituído na empresa, o sistema executivo governamental. Esse vício só pode ser compensado pelo segundo controle, o exercido direta ou indiretamente pelos cidadãos, através de suas formas livres de organização, ou de suas instituições de representação.



A falta do mecanismo social de controle externo deixa a empresa estatal suscetível a um arremedo de controle que, a um só tempo, enfraquece a autonomia que ela deve manter para o cumprimento de sua função, e a deixa a mercê de si mesma, isto é, de um descontrole que lhe pode ser fatal, tendo em vista que a sua função é pública. Pois quando o controle é um arremedo, o que sobra é uma indevida ingerência externa nos processos organizacionais que, no caso de uma empresa, são de sua exclusiva competência, isto é, dizem respeito ao seu controle interno. Caso contrário não haveria necessidade da autonomia e, portanto, da própria empresa. E a mercê de si mesma ela não se justificaria como de capital estatal, já que constitucionalmente a propriedade é privada, como será visto em 4.1.2.

A responsabilidade de uma gestão da qualidade é da alta administração, mas perdendo-se a autonomia empresarial, passa a ser questionável a sua pertinência numa organização sujeita a tais constrangimentos, visto que perde o sentido a própria noção de gestão.

Estabelecido que deve prevalecer a função pública da empresa estatal, função essa sujeita ao controle social, pressuposto sem o qual não teria sido justificada a sua criação, então a autonomia é, de fato, limitada. Mas desde que o controle seja uma combinação de controles exercidos adequadamente, não haveria implicações perniciosas para a necessária autonomia, como as que ocorreriam se o controle fosse meramente processual, não importando quem fosse o agente desse controle. Com isso é possível salvaguardar o sentido da autonomia organizacional, em função da qual revitalizam-se as possibilidades de ser aplicada à gestão da qualidade a uma empresa estatal, ainda que com um sistema de controle complexificado pelas circunstâncias decorrentes de sua função pública.

1.2 ... à oportunidade

O Poder Executivo Federal lançou em 07/11/90 o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade - PBQP, como um dos mecanismos fundamentais de coordenação e articulação da nova Política Industrial e de Comércio Exterior (nota 11) do Governo empossado em março do mesmo ano. O PBQP é composto de subprogramas gerais e subprogramas setoriais concebidos para operarem matricialmente, como ilustrado a seguir (nota 12):

Figura 1

		SUBPROGRAMAS GERAIS				
		I	II	III	IV	V
SUBPROGRAMAS SETORIAIS	1					
	2					
	3					

LEGENDA: I - Conscientização e Motivação para a Qualidade e Produtividade.

II - Desenvolvimento e Difusão de Métodos de Gestão.

III - Capacitação de Recursos Humanos.

IV - Adequação dos Serviços Tecnológicos para a Qualidade e Produtividade.

V - Articulação Institucional.

1 - Complexos Industriais.

2 - Segmentos da Administração Pública.

3 - Programas Estaduais.

Como não podia deixar de ser, em se tratando de um instrumento de política pública do Governo Federal, várias de suas agências, notadamente as empresas estatais, estão representadas no PBQP para o desempenho conjunto das funções necessárias ao desenvolvimento do Programa. Coube à Eletrobrás a participação no subprograma V coordenando dois importantes projetos (nota 13), a saber:

- Adequação dos Procedimentos de Contratação da Empresa Estatal para Incentivo à Qualidade e Produtividade; e
- Normalização do Sistema da Qualidade.

A Eletrobrás participa ainda diretamente dos grupos de trabalho dos projetos relacionados ao Subprograma V (nota 14), a saber:

- Certificação de Pessoal na Área da Qualidade;
- Implantação do Banco de Dados de Confiabilidade; e
- Qualificação e Certificação de Pessoal na Área de Manutenção.

Além desta forma de participação diretamente junto aos comitês de formulação e desenvolvimento das diretrizes do PBQP, a Eletrobrás obriga-se a organizar-se internamente para integrar o esforço conjunto visando a obtenção dos resultados esperados em sua área de competência, o setor elétrico, o qual, como se verá adiante (em 4.3.), está essencialmente contido no subprograma setorial 2 - Administração Pública.

Dados da Exposição de Motivos assinada por sete dos mais expressivos gerentes da Eletrobrás, em 06/12/90, para afirmar o engajamento da empresa no PBQP, dão conta de que, apenas na medida da produção de ener-

gia elétrica, suas empresas controladas possuíam, em 31/12/89, uma capacidade geradora correspondente a 55,3% do total instalado no país, não se considerando aí a metade da capacidade já em operação da usina de Itaipú, da qual é co-proprietária. Tendo em vista o imenso mercado comprador de bens e serviços que a operação de um sistema como esse acarreta, e, mais, o potencial de compra de bens de capital, equipamentos e serviços de engenharia que a expansão de um tal sistema apresenta, pode-se deduzir a relevância dos efeitos em cascata dessa participação. O mesmo fenômeno propulsor na economia nacional se passa com as empresas estaduais que, embora não controladas pela Eletrobrás (nota 15), adquirem e fomentam um considerável volume de bens e serviços. Os efeitos multiplicadores são assinalados também internamente ao setor, na medida em que as concessionárias estaduais são receptoras de uma extensa gama de serviços produzidos pela Eletrobrás, seja diretamente, seja através de suas controladas. Por último, com relação aos consumidores de energia elétrica, são eles mencionados no referido documento como os principais beneficiários das ações que vierem a se desenrolar no âmbito das concessionárias de energia elétrica e dos bens adquiridos por esses consumidores no âmbito do PBQP. Com efeito, se em 31/12/89, eram 25,4 milhões os consumidores residenciais de eletricidade existentes no país, isto já representava um expressivo mercado de compra de materiais e de aparelhos elétricos para fins domésticos, sem falar no potencial dinâmico desencadeado na economia como um todo. Por outro lado, restam os consumidores industriais, comerciais e outros que, a mesma época, representavam 4,5 milhões, os quais, apesar de significarem, em número, aproximadamente 5 vezes menos do que os consumidores residenciais, adquirem 78% da energia elétrica consumida no país, além de serem grandes compradores de bens e serviços voltados para o uso da

energia elétrica (nota 16).

Por tudo isso, quer como instrumento de política administrativa do Governo Federal, quer como empresa produtora de serviços para o setor elétrico, inclusive, indiretamente, de serviços de energia elétrica, preconiza a Exposição de Motivos um relevante papel para a Eletrobrás, qual seja o de "promotora/incentivadora/agente de execução/beneficiária" do PBQP.

Para viabilizar a sua organização interna de modo a adequar-se ao PBQP com o papel a que a Eletrobrás se atribui, é previsto o desenvolvimento de três "funções" e sete "espaços de atuação" que se manifestarão sob a forma de projetos e atividades articuladas "em um subprograma setorial a ser desenvolvido" (grifo nosso) e cujas substâncias se enquadrarão nos subprogramas gerais do PBQP.

Cumpre aqui abrir um parêntesis para fazer um comentário e uma especulação a respeito do que se acabou de grifar. Apesar de estarem bem definidos no PBQP, não só os seus subprogramas gerais, mas também os subprogramas setoriais, o documento evita enquadrar a participação da Eletrobrás na segunda linha da dimensão horizontal da matriz do Programa, apesar de sua condição de sociedade de economia mista de capital majoritariamente estatal e, portanto, integrante da administração pública indireta do país (nota 17). Se a explicação para esse fato for uma rejeição tal que encontre resposta nos indicadores revelados em 4.3.4., como bem parece ser o caso, do modo como o funcionário público brasileiro ve a si mesmo, repelindo essa qualificação mesmo quando diante da possibilidade de considerar-se como um "alto" funcionário, já se tem aí um problema de identidade organizacional potencialmente danoso para o PBQP, na medida do embaraço que isso causaria ao Estado para cumprir o seu dever de começar dando o exemplo, assumindo por inteiro e apropria-

damente a parte que lhe toca.

Fechando o parêntesis, são dados a seguir as funções e os espaços de atuação, tais como definidos na Exposição de Motivos em foco:

Figura 2

FUNÇÃO	ESPAÇO DE ATUAÇÃO
Execução	- Própria Empresa como produtora de serviços especializados para as Concessionárias e para seu uso interno.
Coordenação	- Suas Controladas como produtoras de serviços de energia elétrica. - ITAÍPU BINACIONAL como produtora de energia elétrica. - CEPEL - Centro de Pesquisas de Energia Elétrica.
Articulação	- Concessionárias como produtoras de serviços de energia elétrica. - Sistemas produtores de bens e de serviços adquiridos pela Empresa, Controladas e pelas Concessionárias. - Consumidores de energia elétrica.

Para completar a estrutura são previstos no documento a criação de um Grupo Supervisor da Qualidade e Produtividade (GSQP), para a supervisão geral da implantação do Programa; e de um Sistema Executor envolvendo todas as Diretorias da Eletrobrás, objetivando uma participação integrada na empresa. Tal providência foi realmente efetivada por meio da Resolução de Diretoria Executiva nº 761/90, de 26/12/90, mas foi posteriormente modificada por outra Resolução, a de nº 310/91, de 10/07/91, que fugiu do espírito integrador da primeira ao hierarquizar grupos, à

moda convencional, a saber: o Grupo Coordenador da Qualidade e Produtividade (GCQP), de nível estratégico; o Grupo Supervisor da Qualidade e Produtividade (GSQP), de nível tático; e o Grupo Executor da Qualidade e Produtividade (GEQP), de nível operacional (nota 18). Tal modificação veio, ao que parece, para adaptar o propósito de mudança ao estilo gerencial da empresa, já indicando um movimento de resistência às mudanças, antes mesmo de elas serem postas em prática.

A referência ao PBQP não tem por finalidade a caracterização do objeto da dissertação. A citação é um dado de conjuntura institucional que contempla as agências governamentais do setor elétrico, fornecendo a oportunidade de estudá-lo à luz desse condicionamento, como parte da administração pública formalmente comprometida em implantar a gestão da qualidade em si mesma (subprograma setorial 2). Dos idos de 70 à atualidade dos anos 90, foi reunida alguma experiência e conhecimento de fatos e dados suficientes para mostrar que muitos problemas poderiam ser resolvidos antes que qualquer atenção merecesse ser dada ao argumento de que um excesso de regras enrijece uma administração, tornando-a impraticável face à natureza diversificada das demandas com as quais tivesse que se haver num ambiente cada vez mais complexo, instável, mutante e turbulento. Pelo contrário, assume-se aqui a defesa da essencialidade de um mínimo de consenso sobre regras a serem compartilhadas, como condição necessária para tornar a organização mais a salvo das tensões típicas a que está sujeita como um sistema aberto em constante interação com o meio ambiente. É neste sentido que, não obstante os conflitos de toda natureza que vicejam em qualquer organização e, ainda, a controvérsia geral a respeito dos objetivos das organizações, é plausível admitir que haja potencialmente uma grande coincidência de interesses entre aqueles com responsabilidade direta quanto aos rumos

que ela possa tomar, e aqueles que integram a organização e sobre os quais poderão incidir nefastas conseqüências de decisões não compartilhadas, principalmente em se tratando de organizações do setor público. O pressuposto dessa coincidência favorece o ânimo pelo estabelecimento de uma gestão da qualidade, cuja confirmação se dá, afinal, pela efetivação de um sistema da qualidade que se reconheça em funcionamento. No caso do grupo Eletrobrás, o terreno dos objetivos e dos conflitos apresenta-se, por um lado, como um solo fértil à especulação sobre os sintomas do aparente interesse na criação de um sistema de gestão da qualidade, confirmando a suposta coincidência de interesses. Mas, por outro lado, apresenta-se também como um terreno árido diante de fatores conjunturais e estruturais adversos que conspiram contra a efetivação do propósito declarado de melhorar a qualidade e a produtividade geral. É, enfim, em meio a essa conjuntura que a oportunidade reúne as condições de combinar a necessidade de cumprir o requisito acadêmico com a motivação de participar do processo de mudança organizacional através da modesta contribuição que se segue.

/NOTAS



## N O T A S

1 - International Organization for Standardization - ISO 8402, 1986, item 3.5, p.4. As definições fundamentais a respeito da qualidade são objeto do item 3.3.1.

2 - Consulta ao Plano 90 da Eletrobrás permite comprovar essa tendência já em meados dos anos 70, como se segue:

"O potencial hidrelétrico ainda disponível nas Regiões Sudeste e Sul, consideradas como um sistema integrado, com custo de produção inferior ou igual ao da geração nuclear, totaliza 16300 Mw médios. Admitindo-se como margem de segurança custos 25% acima dos calculados para as nucleares, como compensação para as simplificações da metodologia utilizada que não leva em conta algumas vantagens das usinas hidrelétricas em relação às nucleares, este total aumentaria para 20500 Mw médios aproximadamente".

"O atendimento da projeção alta do mercado em 1990 justifica economicamente, com base nos dados utilizados, a inclusão no programa posterior a 1980 de potência nuclear entre 4800 a 9600 Mw instalados (4 a 8 unidades de 1200 Mw), dependendo do valor da margem admissível para o custo das nucleares, sendo o limite superior mencionado correspondente à margem de segurança nula e o inferior à margem de 25%".

"A expansão com base na margem crescente de custo implicaria no início do programa nuclear somente após o esgotamento do potencial hidráulico competitivo, o que ocorreria por volta do ano de 1988. Entretanto, a partir desse ano, esgotados os potenciais competitivos, tornar-se-ia necessário o desenvolvimento da energia nuclear

em um ritmo de 3000 a 4000 Mw instalados por ano. Sendo prevista na base do mercado alto a conveniência da inclusão no final da década de 1980 de um programa nuclear, e tendo o Brasil iniciado com a primeira unidade de Angra dos Reis, ora em construção, o desenvolvimento da geração nuclear, é conveniente não ser interrompido este programa, estabelecendo-se ao menos, um programa mínimo que mantenha a atividade e o desenvolvimento tecnológico correspondente no país".

.....  
.....  
"Considerou-se, entretanto, que mesmo que não houvesse necessidade de energia nuclear até 1990, a manutenção de atividades tecnológicas neste setor, exigiria um programa mínimo nuclear que corresponderia a ter-se uma unidade sempre em construção, o que justificaria um total de quatro em operação em 1990".

"A consideração do programa de atendimento do mercado das Regiões Sudeste e Sul, mostra claramente que, após 1990, tornar-se-á fundamental a participação intensiva da energia nuclear no programa energético, exigindo a construção de várias centrais simultaneamente. Isso significa que caso a previsão de 4, 6 ou 8 unidades nucleares instaladas em 1990 não se concretize, certamente este mesmo número será instalado até 1994 ou 1995, quando o mercado baixo deverá atingir os valores previstos para 1990 segundo o mercado alto."

(Eletrobrás, Plano 90, p.p.II-5, 6 e 7, dez/1974).

3 - "No que se refere aos aspectos de Controle da Qualidade, as características excepcionais dos equipamentos da ITAIPU levaram a adoção de medidas e critérios não usualmente adotados para equipamentos

permanentes de centrais hidrelétricas." (Kleinman, M. et alii, 1981, p.3)

4 - São os seguintes os aspectos da garantia da qualidade considerados por Kleinman M. et alii:

- \* - Planejamento da Inspeção;
- Controle do Projeto;
- Controle da Documentação;
- Controle da Montagem;
- Controle dos Ensaios de Colocação em Serviço e de Recepção;
- Controle de Operação".

O controle da qualidade subdivide-se em:

- \* - Auditoria nos Fabricantes;
- Inspeção;
- Qualificação dos Fabricantes."

Por sua vez, a inspeção envolve:

- \* - Acompanhamento Técnico da Fabricação;
- Acompanhamento dos Ensaios;
- Aceitação dos Equipamentos;
- Outros controles, tais como: embalagens, 'packing lists', marcações, armazenagem, transporte". (ibidem)

5 - "Where operative goals provide the specific content of official goals they reflect choices among competing values. They may be justified on the basis of an official goal, even though they may subvert another official goal. In one sense they are means to official goals, but since the latter are vague or of high abstraction, the 'means' become ends in themselves when the organization is the object of analysis." (Perrow, 1961, p.855)

"The operative goals will be shaped by the dominant group, reflec-

ting the imperatives of the particular task area that is most critical, their own background characteristics (distinctive perspectives based upon their training career lines and areas of competence) and the unofficial uses to which they put the organization for their own ends". (idem, p.p.856-7)

6 - "The words 'management', 'control' and 'administration' do have different nuances. But they also have a common denomination. Each of these words implies that one must set a goal on target and find a way to realize it efficiently". (Ishikawa, 1985, p.57)

7 - "Essas pessoas jurídico-administrativas, cuja forma é de direito privado, mas o *substractum* é público, nascem já sob essa ambigüidade que vai sempre acompanhá-las". (Dutra, 1991, p.27)

8 - Ver Dutra, op. cit, p.119.

9 - Porque "onde há dinheiro público deve haver um controle correspondente" (Dutra, op.cit, p.145.)

10 - Para respaldar tal assertiva, ver Bozeman, B. - All Organizations are Public, 1989.

11 - O outro mecanismo é o Programa de Competitividade Industrial - PCI, cf. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, "Diretrizes Gerais Para a Política Industrial e de Comércio Exterior, de 26/06/90, p.6.

12 - Eletrobrás/PBQP - Termos de Referência dos Subprogramas Gerais, p. p.6 e 6B

13 - Eletrobrás/PBQP - Engajamento da Eletrobrás no Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade - PBQP, 1991, p.1.

14 - Idem, p.4.

15 - Ver 4.3.2.

- 16 - Dados da Eletrobrás - "Exposição de Motivos para o Engajamento da Eletrobrás no Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade", 1990, p.2.
- 17 - "Para o desenvolvimento dos projetos mencionados no item anterior, a Eletrobrás partirá de uma série de projetos já em andamento, cujo escopo está em total consonância com os objetivos mencionados nos subprogramas gerais do PBQP ou que, com pequenos ajustes, certamente poderão ser harmonizados a curto prazo com a política e objetivos do subprograma setorial específico a ser desenvolvido." (grifo nosso); cf. "Engajamento da Eletrobrás no Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade - PBQP", item VI.2.2, p.5.
- 18 - Eletrobrás - Informe Administrativo nº 68, set/91.

## II. OBJETIVO E PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Este trabalho tem por objetivo discutir limites e possibilidades de aplicação da gestão da qualidade no setor elétrico brasileiro, que abrange um conjunto de concessionárias federais, estaduais e municipais, controladas ou coligadas à Eletrobrás, empresa "holding" do sistema e responsável pela coordenação de sua operação, bem como do seu planejamento, com destaque recente para o equacionamento das questões relacionadas com o meio-ambiente que envolvem o setor.

Não há um propósito dedutivo no sentido de comprovar a existência de tais limites e possibilidades, mas sim o de induzir mudanças na administração pública a partir dessas contingências, tal como sentidas no setor de energia elétrica.

A pesquisa segue um método de abordagem que se resume em identificar, a partir de dados secundários, e não exaustivamente, algumas dificuldades e oportunidades presentes na realidade do setor elétrico brasileiro visto segundo três enfoques:

- 1) Na especificidade de sua atividade produtiva;
- 2) Pelo papel que lhe cabe na economia; e
- 3) De acordo com as contingências impostas pela administração pública em geral.

A classificação convencional de uma economia nacional em "indústrias" se subdivide em (nota 1):

- Manufaturados, abrangendo a indústria de processamento de materiais para a sua transformação em bens acabados duráveis ou não-duráveis; e
- Não-manufaturados, que compreende todo o restante da indústria, o qual, por sua vez, se subdivide em:

- a) indústria de serviços; e
- b) indústria de não-serviços, compreendendo a mineração, a agricultura e a construção civil.

- 1) Para o primeiro enfoque os serviços de energia elétrica são reconhecidos, neste referencial, como pertencentes ao setor "indústria de serviços", no sentido de que não se trata de fabricação de bens discretos e acabados, mas sim da produção de um serviço contínuo. A importância dessa distinção é que nem todas as ferramentas da gestão da qualidade consagradas na indústria de bens são aplicáveis às de serviços, embora os princípios fundamentais sejam os mesmos.
- 2) Pelo segundo enfoque, sendo um serviço de utilidade pública - porque são bens da União os potenciais de energia elétrica (nota 2) e porque são suscetíveis de desapropriação as áreas por meio das quais ele se realiza (nota 3) - o tratamento é o de um serviço público, no sentido de que ele só se viabiliza se for produzido para todos, configurando-se o monopólio natural.
- 3) Pelo terceiro enfoque, as peculiaridades de altos investimentos e longos prazos de retorno do capital que caracterizam as obras do setor elétrico, não deixam outra saída ao Estado que não a de assumir a participação majoritária na exploração dos serviços de energia elétrica.

Certas limitações, não sendo inerentes ao setor elétrico, se apre-

sentam como de difícil superação, o que poderia induzir a uma interpretação pessimista das condições subexistentes no setor público para as necessárias mudanças, o que seria um equívoco. Mas para não estimular ilusões, torna-se mesmo prudente assumir um certo ceticismo para que as possibilidades reais de absorção da gestão da qualidade venham a ser aproveitadas por estratégias convenientes, ajudadas pelo potencial de adaptação e capacidade de resposta que o setor elétrico apresenta, ou pela percepção e avaliação coletiva de que certas alternativas de melhoria podem estar ao alcance da mão, sendo uma delas a de uma gestão da qualidade adequada ao setor.

Quanto aos limites, a questão será vista essencialmente sob o ângulo das peculiaridades do setor privado - de onde se origina a tecnologia - face à complexidade do setor público que, mesmo sob a forma empresarial, atua de um modo mais contingenciado pela macroeconomia e obedece a uma lógica não unicamente empresarial, como a que prevalece no setor privado da economia.

Quanto às possibilidades, a gestão da qualidade será vista por meio de uma avaliação conjuntural, em termos da oportunidade estratégica que se apresenta ao setor elétrico para a adoção dessa tecnologia, da receptividade do setor para sua absorção, do potencial de adaptação e capacidade de resposta, e pela percepção e assimilação coletiva de não haver mesmo outra saída. Uma importante consideração é feita ao final quanto à possibilidade percebida a partir do limite considerado como fundamental.

/NOTAS



## N O T A S

- 1 - Cf. Zimmerman,III, C.D. & Enell, J.W. - "Service Industries", in:  
Juran, J.M. & Gryna, F.M. - Quality Control Handbook, Mc Graw-  
Hill, 1988, p.p.33.2-3.
- 2 - Constituição Brasileira, Art.20, alínea VIII.
- 3 - Idem, Art.22, alínea II.

### III. CONSIDERAÇÕES TEMÁTICAS

#### 3.1 Tecnologia de Gestão

São "pioneiros no esforço de desenvolver uma análise organizacional sistêmica" (nota 1) E.L.Trist e A.K.Rice, do Instituto de Relações Humanas de Tavistock. Ao primeiro é atribuída a identificação de dois subsistemas da organização (nota 2):

- técnico, "compreendendo as demandas da tarefa, a implantação física e o equipamento existente, sendo portanto responsável pela eficiência potencial da organização"; e
- social, responsável "pelas relações sociais daqueles encarregados da execução da tarefa, que transformam a eficiência potencial em eficiência real" (nota 3).

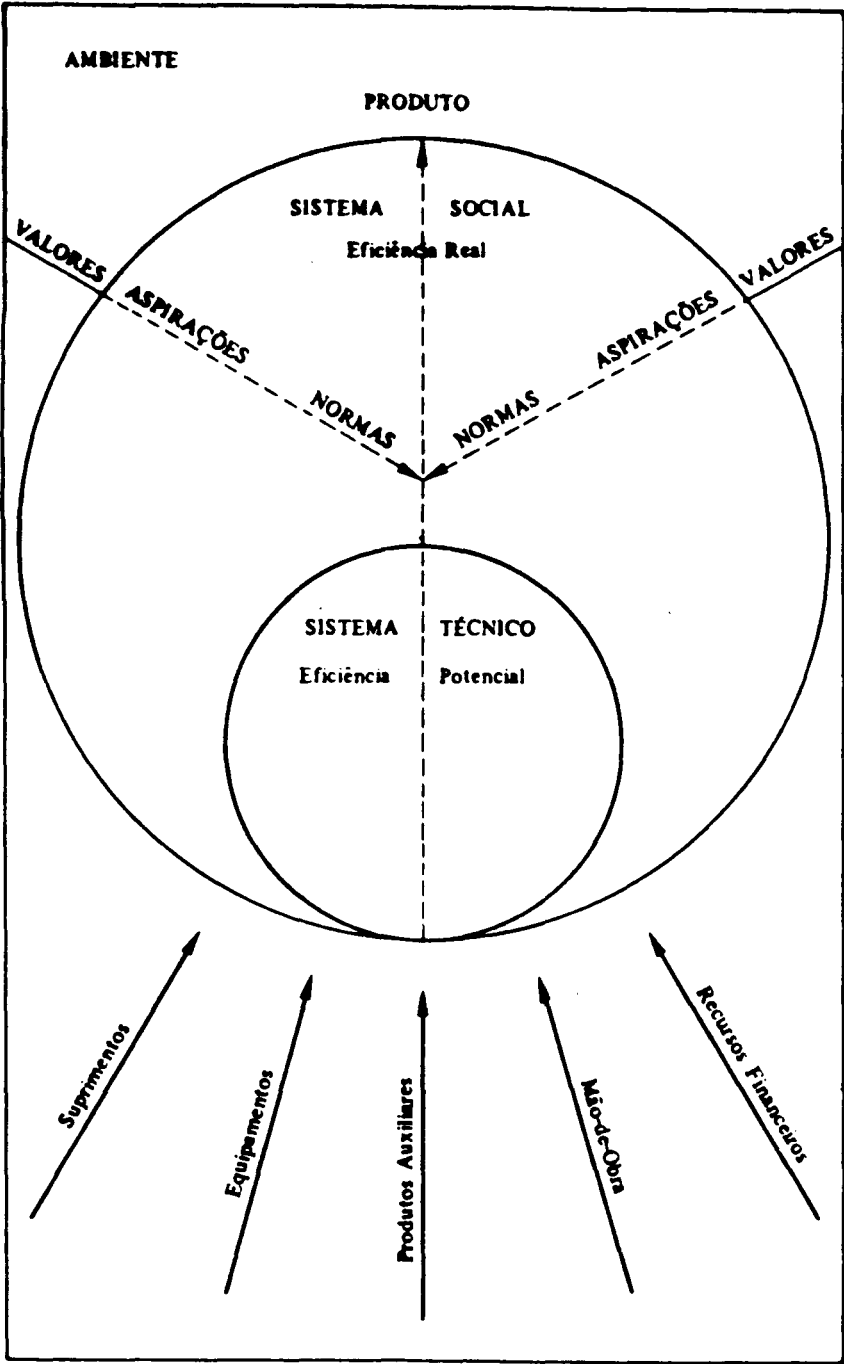
Rice, "preocupa-se mais com as transações da organização com seu ambiente", de modo que "qualquer empresa, considerada como um sistema aberto, pode ser definida por suas importações e exportações, isto é, pela manifestação de suas relações com o ambiente" (nota 4).

Desse modo, conjugando-se as contribuições de Trist e Rice, temos o modelo de Tavistock, cuja grande mensagem, "parece ser a de que a organização eficiente precisa levar em conta tanto as importações que o subsistema social faz do ambiente, isto é, valores e aspirações, como também as que faz o subsistema técnico, ou seja, matérias-primas, equipamentos etc" (nota 5).

Prestes Motta ilustra o modelo de Tavistock de acordo com o seguinte esquema (nota 6):

Figura 3

O MODELO DE TAVISTOCK



Tauile (nota 7), por seu turno, ao comentar sobre a precedência da organização social da produção sobre o "determinismo tecnológico", distingue a "tecnologia de automação flexível" (TAF), das "técnicas de organização social da produção" (TOSP), com as seguintes palavras:

"Muito se fala das novas técnicas de organização social da produção (TOSP) dentro da fábrica ('just in time', CCQ, zero defeitos etc), e mesmo fora dela (i.e. sistema de subcontratações), como se estivessem umbilicalmente ligadas às TAF. De facto, em muitos casos, e em especial no caso japonês, estão. Porém, é preciso que se tenha claro que não apenas não são a mesma coisa, ou, a rigor, não estão, necessariamente, 'no mesmo saco', como a evidência histórica é de que o sucesso na introdução de TAF é tanto maior quanto mais e melhor as TOSP tiverem previamente sido implementadas." (grifo do autor)

É intuitivo perceber que a distinção de Tauile encontra referência teórica em Trist, cujos subsistemas técnico e social respaldam, respectivamente, as TAF e as TOSP referidas.

As citações acima têm o condão de polemizar em torno do conceito de tecnologia, cujo senso comum é associado ao mundo físico. A primeira acepção que o Novo Aurélio (nota 8) dá para o vocábulo,

"Conjunto de conhecimentos, especialmente princípios científicos, que se aplicam a um determinado ramo de atividade: tecnologia mecânica",

ilustra a tendência a uma compreensão do conceito como sendo dos fenômenos cujas transformações são do domínio de conhecimento das ciências naturais.

Para distinguir as transformações desse domínio daquelas pertinentes ao domínio de conhecimento das ciências humanas, convencionou-se aqui a caracterização das primeiras como **tecnologias de transformação** e das últimas como **tecnologias de gestão**.

A idéia de desenvolvimento econômico sempre esteve ligada à noção de progresso técnico (tecnologias de transformação), de um modo tal que a organização social da produção (tecnologias de gestão) sempre foi condicionada - quando não mesmo determinada - pela "técnica".

Para uma estrita observância aos objetivos assumidos por uma organização, Campos (nota 9) propõe que seja satisfeita a equação segundo a qual

$$\text{OBJETIVO} = \text{META} + \text{MEDIDA},$$

sendo a medida o método adotado. Com esta igualdade ele quer chamar a atenção para o fato de que a primeira parcela é o efeito e a segunda a causa. O objetivo não resulta, portanto, apenas de meta idealizada em função de tecnologias de transformação, pois, como já visto, sendo estas do subsistema técnico, têm o dom de apenas potencializar a eficiência da organização. O objetivo é, afinal, dado pela eficiência real e depende igualmente do subsistema social, condicionado fortemente pelo método de medições - a tecnologia de gestão.

Genericamente falando, não parece haver distinção entre os conceitos de administração, gerência e gestão. Motta (nota 10) sustenta que, mais recentemente, e "não ainda para designar funções executivas, o termo gestão passou a ser utilizado para definir o campo da administração e da gerência, ... para compensar desgastes terminológicos e acrescentar algumas novidades, mas não para significar uma mudança conceitual".

Acrescenta este autor que o termo "gestão" é proveniente da terminologia europeia, basicamente francesa e portuguesa, sendo que no Brasil ele é utilizado para qualificar formas participativas de administração, dentre as quais, pode-se acrescentar, se destaca a **gestão da qualidade**. As tecnologias de gestão são assunto pertinente à própria "teoria da administração", a qual tem acompanhado o progresso técnico desde o início do século. Com a ajuda desta teoria é possível situar melhor a evolução do enfoque da qualidade, hoje uma palavra de ordem gerencial, seja de uma perspectiva micro ou macro-econômica, havendo mesmo quem sustente estarmos diante de uma "Nova Escola de Administração" (nota 11). Isto posto, antes de passarmos aos conceitos relativos ao domínio da qualidade, é de bom alvitre situar a sua evolução num breve contexto histórico. Pois sendo a qualidade dependente do modo de inserção do homem no processo produtivo, é essencial perceber os obstáculos e as oportunidades de hoje à luz das transformações ocorridas no passado.

### 3.2 Breve Histórico

As atividades produtivas antecedentes à Revolução Industrial circunscreviam-se ao âmbito de pequenas oficinas, onde o artesão tinha um domínio sobre todo o ciclo produtivo, ciclo este até então isento de mecanismos artificiais de automação. Desse modo o artesão tinha pleno conhecimento dos problemas presentes nas fronteiras entre as fases de recebimento da encomenda, interpretação do desejo do cliente, tradução desse desejo em termos de especificação dos materiais, aquisição dos materiais, recebimento desses materiais de acordo com as especificações, estocagem dos materiais segundo a sua variada natureza e finalidade, processo de produção, controle do prazo de entrega e a entrega

propriamente dita.

A manutenção do contato direto com o cliente permitia captar melhor as necessidades envolvidas e, também, perceber mais claramente o grau de conformidade do produto com a encomenda através do retorno dado pela manifestação de satisfação do cliente com o produto. Imperfeições resultavam em aperfeiçoamentos imediatamente introduzidos no ciclo produtivo, já que isso não dependia da mobilização ou do conhecimento de intermediários.

O acúmulo dessa experiência não se perdia com o passamento do artesão, pois este se acercava de auxiliares, os chamados aprendizes, os quais tinham um longo tempo de treinamento, de não menos que 10 anos, antes de se tornarem também artesãos.

A diversificação das atividades do artesão pela sua participação em todas as fases da produção (ainda que poucas), conferia-lhe a possibilidade de orgulhar-se do que estava fazendo, circunstância que era enormemente facilitada pelo fato de que o profissional era senhor de seus meios de produção, rudimentares, mas suficientes para a consecução de seus objetivos.

Com isso o artesão tinha um sentimento de participação social, já que era reconhecido como um profissional precisamente porque era capaz de produzir bens e serviços com a qualidade requerida pela sociedade, de acordo com os padrões vigentes na época.

Do artesanato à grande indústria, passou-se da Idade Média para a Idade Moderna e, desta, para a Idade Contemporânea. Mais de dois séculos separam a realidade tecnológica atual da máquina a vapor de James Watt (1736-1819), marco que define a Revolução Industrial pelos efeitos da mecanização do trabalho que a referida descoberta provocou no processo produtivo. Afinal, evoluiu-se da era da intimidade do produtor com o

produto de seu trabalho, para a era da desvinculação do trabalho com o produto final. Há mudança qualitativa com consequências positivas decorrentes de novos desafios, com estímulos para novas descobertas, mas também negativas devido à restrição ao acesso social dos novos benefícios, de início possível apenas aos segmentos mais abastados, em geral proprietários dos novos meios de produção. Invenções tais como a máquina de fiar (1767), o tear hidráulico (1769), o descaroçador de algodão (1792), vieram para substituir a habilidade do homem artesão pela máquina, dando início ao processo de mecanização da indústria e da agricultura, com efeitos consideráveis sobre a quantidade, qualidade e custo do produto final. O advento da máquina a vapor (1776) introduz o vapor como força motriz fabril em substituição à força muscular ou animal, para transformar as pequenas oficinas em unidades industriais, onde o capitalista tomou o lugar do artesão e grandes contingentes de mão de obra assalariada substituíram os aprendizes. Surge a classe operária, a divisão do trabalho, a separação de tarefas e a simplificação das operações que passaram a ser realizadas por pessoal com baixa ou sem nenhuma qualificação.

Este processo é intensificado, em primeiro lugar, porque aumenta consideravelmente o mercado de produtos, antes inacessíveis à maioria da população, devido à significativa redução dos custos de fabricação por unidade de produto. Em segundo lugar, a incorporação da eletricidade aos processos fabris acarretou uma aceleração ainda maior na dinâmica produtiva com o advento do eletromagnetismo (1819) e sua aplicação às máquinas elétricas de polos girantes (1831), princípio e insumo através dos quais os processos fabris até então rudimentarmente automatizados, deixam a sua base técnica mecanizada para se tornarem processos eletromecânicos. A introdução do motor elétrico no processo produtivo dá novo



impulso às economias de escala, reduzindo mais ainda os custos de produção, e dando lugar à produção em massa.

Não obstante os benefícios trazidos para a melhoria da qualidade de vida no que tange à diminuição da jornada de trabalho e à elevação da idade escolar (nota 12), tem sido motivo de grande preocupação os efeitos sociais trazidos pelas máquinas ao mercado de trabalho (nota 13). De qualquer forma, a popularização dos preços e a ampliação dos mercados acarretou uma grande demanda por trabalho humano que, localizado num mesmo espaço físico, gerou um fato que, por sua vez, veio acarretar novos problemas de gerência, cuja emergência dá lugar a uma "nascente tecnologia" (nota 14).

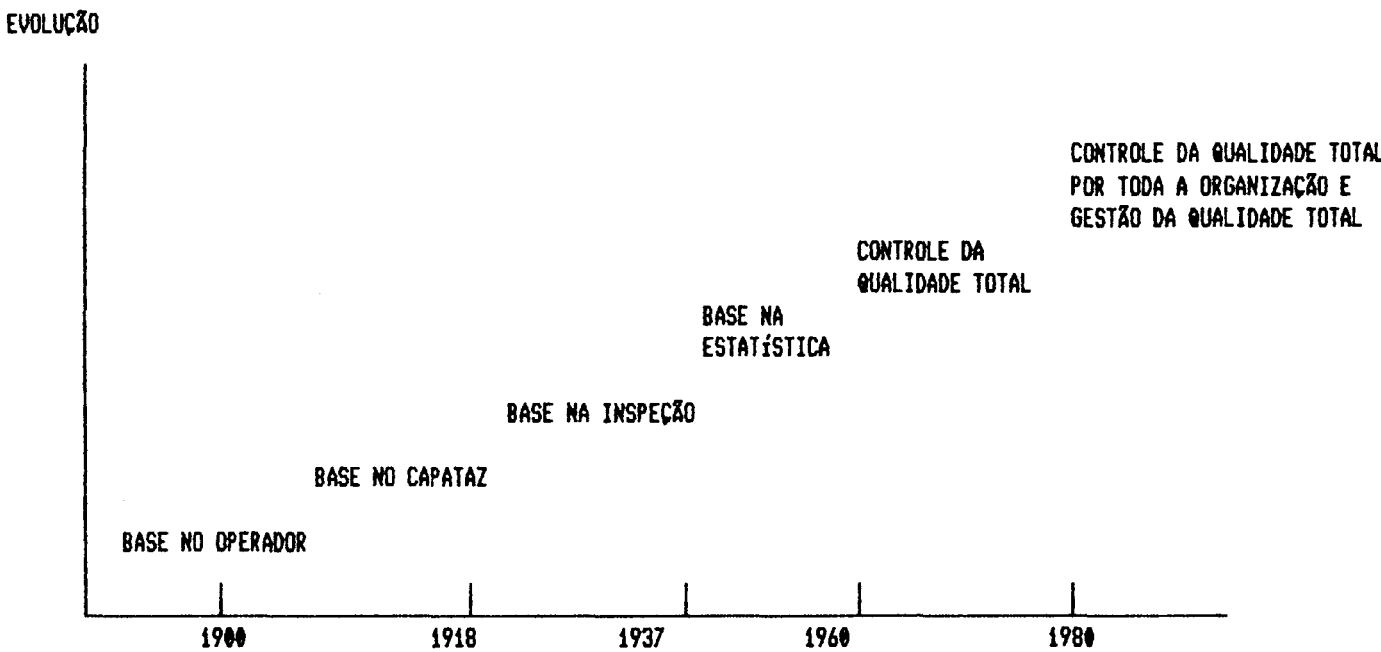
Com efeito, não se tratava mais de administrar pequenos grupos de aprendizes, mas sim grandes contingentes de operários sujeitos a péssimas condições de trabalho. Além das exageradas jornadas de trabalho, poucos salários, periculosidade, insalubridade e promiscuidade ambiental, a divisão do trabalho entre aqueles que o concebem e aqueles que o executam, bem como o parcelamento do trabalho a executar, acarretam no trabalhador um sentimento de total desvinculação do seu trabalho com o produto final. Tratado como um mero fator de produção, o trabalho teve sobre si um desastroso efeito que, refletido no trabalhador, se manifesta sob a forma de alienação, já que ele não mais dispõe das oportunidades antes acessíveis aos antigos aprendizes, os quais, em sua relação com os artesãos, participavam vivamente do sentido social da produção em que estavam integrados.

Todos estes fatos sociais ligados ao progresso técnico com base no qual se deu o desenvolvimento econômico ao longo destes últimos dois séculos, produziram efeitos sobre a qualidade dos produtos (bens ou serviços). Se por um lado o aperfeiçoamento do subsistema técnico foi capaz

de fazer a máquina diminuir a variabilidade do trabalho manufaturado, por outro lado a desatenção com o subsistema social propiciou a massificação da produção e do trabalho, reintroduzindo variáveis no processo produtivo, as quais se refletiam negativamente no produto final. Em outras palavras, a melhoria da qualidade proporcionada pela conformidade à especificações técnicas adotadas como praticamente invariáveis, trouxe consigo uma deterioração na qualidade concebida como satisfação do cliente, fato este somente percebido (ou admitido) no momento em que a produção em massa entra em crise diante das exigências do mercado pela diversificação (nota 15).

A evolução do controle da qualidade tal como ele é hoje concebido, tem a duração deste século, tendo as mudanças de enfoque mais significativas ocorrido a intervalos aproximados de 20 anos (nota 16), tal como ilustra a figura a seguir:

Figura 4  
EVOLUÇÃO DO CONTROLE (GESTÃO) DA QUALIDADE



Adaptado de: Feigenbaum, A, Total Quality Control, p.16.

Feigenbaum identifica o primeiro passo dado no campo da Qualidade como o do Controle da Qualidade do Operador ("operator quality control"), típico da manufatura predominante até o fim do século XIX. Como os artesãos e os aprendizes eram responsáveis pela manufatura do produto inteiro, cada trabalhador podia controlar totalmente a qualidade do seu trabalho.

Com o advento da fábrica nos primeiros anos do início do século, muitos trabalhadores passaram a desempenhar tarefas parceladas segundo uma sequência previamente concebida alhures e por outrem. Tais tarefas ficavam sob a direção de um capataz a quem era atribuída a responsabilidade pela qualidade dessas tarefas. Era o Controle da Qualidade do Capataz ("foreman quality control").

Durante a Primeira Grande Guerra, o sistema da manufatura se tornou mais complexo, exigindo um grande número de trabalhadores se reportando a um mesmo capataz de produção. Como resultado surgiram em cena os primeiros inspetores "full time", iniciando-se a etapa denominada de Controle da Qualidade da Inspeção ("inspection quality control").

O sistema de inspeção a 100% atingiu o seu apogeu nas grandes organizações dos anos 20 e 30, quando a função de inspeção passou a ficar separada da de produção, e grande demais para ser comandada por superintendentes. Essa etapa subsistiu até quando os crescentes requisitos da produção em massa tornaram-na inviável, fazendo emergir o chamado Controle Estatístico da Qualidade ("statistical quality control") na transição dos anos 20 para os anos 30, indo até os 40. O sistema se tornou mais eficiente pelo uso de ferramentas estatísticas tais como os gráficos de controle e amostragem de Walter Shewhart. Para Feigenbaum (nota 17) a contribuição mais significativa do Controle Estatístico da Qualidade foi a introdução da inspeção por amostragem no lugar da ins-

peção 100%, embora o trabalho de Controle da Qualidade permanecesse ainda restrito às áreas de produção, tendo evoluído um tanto devagar. Feigenbaum compartilha da idéia de que a lentidão do progresso no Controle da Qualidade tem pouco a ver com os problemas de desenvolvimento das idéias técnicas e estatísticas, uma vez que os conceitos de gráfico de controle e dos planos de amostragem já foram estabelecidos há muito tempo. A dificuldade é percebida na falta de vontade ou de habilidade administrativa, tanto nas organizações públicas como privadas, para levar a efeito as mudanças e as melhorias necessárias. É que as recomendações resultantes das técnicas estatísticas não costumam ser aplicáveis às estruturas de tomada de decisão subexistentes.

É o reconhecimento desta realidade que fez com que a evolução chegasse ao Controle da Qualidade Total ("total quality control"). Somente quando se começou a desenvolver um arcabouço específico de tomada de decisão e operação para a qualidade, arcabouço este suficientemente efetivo para dar consequência às descobertas do Controle da Qualidade, é que as firmas passaram a apresentar resultados na melhoria da qualidade e na redução de custos. Foi este arcabouço que tornou possível rever projetos regularmente, analisar resultados durante o processo, tomar ações de controle durante a fabricação ou na fonte de suprimento e, mesmo, parar a fabricação se necessário. É deste arcabouço a estrutura que juntou as ferramentas de Controle Estatístico da Qualidade com as técnicas mais modernas de metrologia, confiabilidade, equipamentos de informação da qualidade, motivação para a qualidade, bem como com numerosas outras técnicas associadas ao campo da moderna gestão da qualidade. Com o impacto que o Controle da Qualidade Total introduziu nas práticas da engenharia e da administração, o processo evoluiu a partir da década de 80 para os conceitos de Controle da Qualidade Total por Toda a Orga-

nização ("total quality control organizationwide") e Qualidade Como uma Nova Estratégia de Negócios ("quality as a major new business strategy").

Sendo a década de 30 o marco inicial do processo brasileiro de industrialização, este vai ocorrer em meio à fase de inspeção, sem ter experimentado tecnologicamente os períodos em que a qualidade era atribuída ao artesanato ou mesmo ao capataz. Acresce a isto o fato de que, como nação periférica e dependente, o Brasil não participou autonomamente das transições que originaram as fases seguintes. Este é precisamente um dos principais fatores (atraso tecnológico) que definem a condição de periferia, sendo a dependência um fator daí decorrente nas relações internacionais de poder. Outra consequência é o caráter tardio da participação nas fase seguintes de evolução do controle da qualidade, o que pode ser constatado, por exemplo, pela época de inserção do Brasil na chamada era nuclear, o que só veio a ocorrer em meados dos anos 70 (nota 18), com o Programa Nuclear Brasileiro (nota 19); cerca de dez anos antes, em 1965, Ishikawa (nota 20) registra 3700 grupos no Japão envolvidos em atividades de controle da qualidade. Outrossim, não consta nos registros oficiais que haja alguma organização no Brasil reconhecida por praticar, com resultados efetivos, o controle da qualidade total por toda organização combinada com gestão da qualidade total, conforme designação da última etapa da evolução de Feigenbaum.

Tomando-se como certa a assertiva de Tauíle sobre a evidência histórica de que o sucesso na introdução das tecnologias de automação flexíveis (tecnologias de transformação) é tanto maior quanto mais e melhor as tecnologias de organização social da produção (tecnologias de gestão) tiverem previamente sido implementadas, e sendo a gestão da qualidade

uma tecnologia de gestão, pode ela constituir-se num recurso útil para o país deixar a condição de periferia e integrar-se de um modo mais apropriado à comunidade internacional.

### 3.3 Gestão da Qualidade

#### 3.3.1 Definições

Para efeito deste trabalho, e antes de se fazer referência em genérico e com desembaraço à gestão da qualidade, cumpre conceituar **qualidade** como definição fundamental, balizando o seu entendimento para além da generalização. Para evitar a compreensão simplificada de que se trate da dimensão não quantificável da realidade, é necessário dizer que **qualidade** e **quantidade** são conceitos distintos, mas não dissociados e nem mesmo antagônicos. A referência ao termo **qualidade** neste trabalho tem o mesmo sentido que o conceito normalizado pela "International Organization for Standardization" - ISO 8402 (Quality Vocabulary), segundo a qual:

*"Qualidade - a totalidade dos atributos e características de um produto ou serviço com base em sua capacidade de satisfazer necessidades estabelecidas ou implicadas."*

Ainda pela norma são aderentes ao enunciado acima as seguintes notas:

"1 - Em um contexto contratual, necessidades são especificadas, enquanto em outros contextos necessidades implicadas devem ser identificadas e definidas";

- "2 - Em muitos casos as necessidades podem mudar com o tempo; isto implica em revisão periódica das especificações";
- "3 - Necessidades são usualmente traduzidas em atributos e características com critério especificado. Necessidades podem incluir aspectos de utilização, segurança, disponibilidade, confiabilidade, manutenção, econômicos e de meio-ambiente";
- "4 - O termo qualidade não é usado para exprimir um grau de excelência em um sentido comparativo, nem é usado em um sentido quantitativo para avaliações técnicas. Nestes casos deve ser usado um adjetivo para qualificação. Por exemplo, podem ser usados os seguintes termos:
- a) 'qualidade relativa', onde produtos ou serviços são classificados numa base relativa segundo o 'grau de excelência' ou sentido 'comparativo';
  - b) 'nível de qualidade' e 'medida de qualidade', onde são feitas avaliações técnicas precisas num 'sentido quantitativo'".
- "5 - Qualidade do produto ou serviço é influenciado por muitos estágios de atividades interativas, tais como projeto, produção ou operação do serviço e manutenção".
- "6 - O alcance econômico da qualidade satisfatória envolve todos os estágios da espiral da qualidade (\*) como um todo. As contribuições para a qualidade dos vários estágios dentro da espiral da qualidade são por vezes identificados separadamente para ênfase. Dois exemplos: 'qualidade atribuível ao projeto', 'qualidade atribuível à implementação'.

(\*) O espiral da qualidade é o modelo conceptual das atividades de interação que influenciam a qualidade de um produto ou serviço nos vários estágios, desde a identificação das necessidades até a avaliação de terem essas necessidades sido satisfeitas".

"7 - Em algumas fontes de referência, a qualidade é referida como 'adequação ao uso', ou 'adequação ao propósito', ou 'satisfação do consumidor', ou 'conformidade às especificações'. Como estas representam apenas certas facetas da qualidade, são requeridas normalmente explicações mais precisas que finalmente conduzam ao conceito definido acima."

A partir do conceito fundamental de qualidade, cinco outros conceitos derivados são normalizados na mesma ISO 8402 e transcritos na série 9000, na seguinte ordem:

*"Política da Qualidade - intenções e diretrizes gerais de uma organização com respeito à qualidade, tal como formalmente expresso por sua alta administração.*

NOTA: A Política da Qualidade constitui um elemento da política da corporação e é autorizada pela alta administração."

*"Gestão da Qualidade - aspecto da função geral da gestão que determina e implementa a Política da Qualidade.*

NOTAS: 1) A obtenção da qualidade desejada requer o compromisso e a participação de todos os membros da organização, enquanto a responsabilidade pela Gestão da Qualidade pertence à alta administração;



- 2) Gestão da Qualidade inclui planejamento estratégico, alocação de recursos e outras atividades sistemáticas para a qualidade, tais como o planejamento para a qualidade, operações e avaliações."

*"Sistema da Qualidade - estrutura organizacional, responsabilidades, procedimentos, processos e recursos para a implementação da Gestão da Qualidade"*

NOTAS: 1) O Sistema da Qualidade deve ser tão abrangente quanto necessário para atender aos objetivos da qualidade;

- 2) Para fins contratuais, de exigência ou avaliação, podem ser requeridas demonstrações de implementação de elementos identificados no sistema."

*"Controle da Qualidade - técnicas e atividades operacionais que são usadas para preencherem os requisitos da qualidade."*

NOTAS: 1) De modo a evitar confusão deve-se tomar o cuidado de incluir um adjetivo que modifique o termo quando este se referir a um sub-conjunto do Controle da Qualidade, tal como 'controle da qualidade da manutenção', ou quando se referir a um conceito mais amplo, tal como 'controle da qualidade por toda a empresa';

- 2) Controle da Qualidade envolve técnicas e atividades operacionais objetivando tanto a monitoração do processo como a eliminação de causas de desempenho insatisfatório nos estágios da espiral da qualidade, de modo a se obter a efetividade econômica."

*"Garantia da Qualidade - todas as ações planejadas e sistemáticas necessárias para prover a adequada confiança de que o produto atenderá os requisitos especificados da qualidade."*

- NOTAS: 1) A Garantia da Qualidade não estará completa se os requisitos não refletirem inteiramente as necessidades do usuário;
- 2) Com vistas à efetividade, a Garantia da Qualidade usualmente requer uma avaliação contínua dos fatores que afetam a adequação do projeto ou especificação para as aplicações pretendidas, bem como verificações e auditagens das operações de produção, instalação e inspeção. Ganhar confiança pode envolver produzir provas;
- 3) Dentro de uma organização a Garantia da Qualidade serve como uma ferramenta de gestão. Em situações contratuais, a Garantia da Qualidade também serve para ganhar confiança no fornecedor."

Isto posto, sempre que for mencionado o termo gestão da qualidade neste trabalho, estará implícita a sua vinculação a uma indispensável política da qualidade que lhe antecede, lhe dá origem e sentido, bem como a um sistema que estrutura a gestão, propiciando um controle ao qual corresponderá uma garantia da qualidade.

### 3.3.2 A aproximação com o contexto

Por definição, há duas formas possíveis de reconhecimento da qualidade: pela satisfação das necessidades estabelecidas, ou das necessidades implicadas. Pela nota 1 da definição de qualidade, quando o contexto é contratual as necessidades são estabelecidas em especificações, enquanto em outros contextos as implicações devem ser identificadas e definidas.

a) satisfação do consumidor pela conformidade às especificações

O setor elétrico brasileiro - como de resto dos demais países do mundo - é um setor cuja atividade econômica é fortemente regulamentada, dado o seu caráter público para a sociedade e essencial para a economia. Assim, a exploração dessa atividade não é de livre arbítrio por quem tenha tido a iniciativa de fazê-lo, mas depende de concessão do Estado que especifica as condições legais, devidamente baseadas em parâmetros técnicos e econômicos a serem respeitados pela organização concessionária do serviço. Tais condições legais conformam as especificações básicas para a produção de um bem e um serviço cuja qualidade é supostamente satisfatória para as necessidades do consumidor. Uma vez determinadas as necessidades, costuma-se deixar o processo sob a (ir)responsabilidade da engenharia (nota 21), com base no pressuposto de que as necessidades apuradas são uniformes e constantes. Estabelece-se então uma rotina de gestão da qualidade cujas ferramentas de aplicação específica às diversas etapas do processo produtivo são as seguintes (nota 22):

- 1 - Gráfico de Pareto: o princípio do "vital few, trivial many";
- 2 - Diagrama de causa e efeito, que não é propriamente uma técnica estatística;
- 3 - Estratificação;
- 4 - Lista de verificação;
- 5 - Histograma;
- 6 - Diagrama de correlação; e
- 7 - Planilhas e gráficos de controle.

Tais ferramentas não sofrem discriminação pela natureza pública da atividade produtiva, seja ela estatal ou não, seja ela monopolística ou

concorrencial. Elas se aplicam indistintamente a qualquer atividade produtiva, no todo ou em parte, havendo restrição apenas para o fato de ser o todo ou a parte mais ou menos repetitivo, mais ou menos previsível. Como a previsibilidade está mais relacionada aos processos automáticos utilizados na produção de bens, as ferramentas de controle encontram aí a sua maior aplicabilidade. Este é bem o caso da geração, transmissão e distribuição de energia elétrica em sua dimensão operacional, com tendências crescentes de aumentar o nível e a sofisticação da automação nos respectivos processos, incorporando as inovações da microeletrônica (nota 23). Quando a automação está menos presente no processo produtivo, ou quando as necessidades mudam, e assim as expectativas, desafiando o planejamento para a melhoria desses processos - como é igualmente o caso do setor elétrico no que diz respeito aos desperdícios e às considerações ambientais em seus projetos de aproveitamento basicamente hidrelétricos - a automação dá lugar à maior participação do trabalho intelectual, ou mesmo físico, trabalho esse cuja previsibilidade não é - nem poderia ser - a mesma das máquinas. O próprio aparato legal que ampara o regime de concessões pode tornar-se anacrônico, comprometendo o modelo institucional, tal como vem ocorrendo no setor elétrico brasileiro. É ao que se refere a nota 2 da definição fundamental, em sua advertência sobre a necessidade de revisão periódica das especificações. Ademais, lembrando que a tradução das necessidades em atributos e características dependem de critério especificado, a nota 3 da mesma definição relaciona os critérios de utilização, segurança, disponibilidade, confiabilidade, manutenção, econômicos e de meio-ambiente. O setor elétrico tem sido historicamente cioso nos critérios de segurança de suas instalações e de seu pessoal, de disponibilidade da energia elétrica, de confiabilidade do serviço e de manuten-

ção de seus equipamentos e instalações. Todavia, quanto aos critérios de utilização da energia elétrica e de influências sobre o meio-ambiente, estes não constavam da agenda de necessidades a serem satisfeitas até há cerca de uma década passada, quando teve início o Programa de Conservação de Energia Elétrica (PROCEL) (nota 24) e quando o Banco Mundial passou a condicionar a liberação de recursos para obras do setor, inclusive de financiamentos já contratados, à observância mais estrita de compromissos do Governo brasileiro para com populações ribeirinhas afetadas pelas inundações das obras de barragens para a construção de usinas hidrelétricas (nota 25). Como a qualidade do produto ou serviço é influenciada pelos estágios das atividades interativas presentes no processo - é o que diz a nota 5 da definição de qualidade - e tendo em vista ainda que a qualidade começa pelo planejamento dos projetos, ela será insuficiente enquanto não conseguir identificar e definir adequadamente as implicações da utilização da energia elétrica, bem como da preservação do meio-ambiente, como condicionantes para a expansão da produção do bem e para a continuidade na prestação do serviço.

#### **b) satisfação do consumidor em bases implicadas**

Há uma concepção muito fortemente arraigada, embora não sem razão, que correlaciona controle da qualidade com inspeção. Isto é, garantir uma determinada qualidade para o consumidor seria segregar os produtos defeituosos (fora de especificação) no final da linha de produção, de modo a evitar que eles cheguem ao mercado. De fato, como foi visto em 3.2, esta foi uma fase marcante na evolução do conceito da qualidade na produção. Desse modo é que qualidade tem sido identificada com controle, de aplicação localizada, coisa de especialistas em técnicas de mensuração, estatística etc. Nestas situações a qualidade é apenas uma

questão de conformidade às especificações, quando costuma-se dar por suficiente a observância a regras escritas no campo das tecnologias de transformação, aplicáveis à produção de bens físicos segregáveis antes de serem colocados à disposição para o consumo.

Porém, quando as necessidades de satisfazer o consumidor são percebidas como um desafio que vai além da conformidade às especificações, passa a haver um esforço dramático de identificar e traduzir essas necessidades à realidade do processo produtivo. Garantir a qualidade deixa de ser uma questão de segregação pontual de fim de linha de produção, coisa de especialistas, para abranger todas as fases da produção, desde o seu próprio planejamento, com ênfase no "marketing" para uma sondagem do que vai pelo mercado, contingências que chegam a interferir até mesmo na missão da organização. É quando qualidade deixa de ser meramente identificada com controle e passa a ser vista como um sistema gerido a partir de uma política da qualidade, tal que o controle torna-se, antes, um auto-controle. As regras escritas transcendem o escopo da engenharia, exigindo a contribuição de outras áreas do conhecimento humano, já então no domínio das tecnologias de gestão, que propiciam a realização do potencial de eficiência disponível nas tecnologias de transformação. Tais regras - dentro da concepção mais abrangente da qualidade - dirão respeito não somente às propriedades físicas, químicas, ou dimensionais que configuram as especificações técnicas do mundo material, mas também aquilo que se compreende nas relações humanas: direitos e deveres, estímulos e respostas, necessidades e possibilidades devidamente discutidos e estabelecidos. A cultura, a tradição e os valores compartilhados na sociedade serão fortemente condicionantes da eficácia, ou mesmo da existência de tais regras, embora isso não seja necessariamente um empecilho para efetivá-las. Basta que as vantagens sejam

reveladas para todos com base em relações de confiança que se estabeleçam através de políticas adequadas, perseverantes e geridas por um sistema reconhecidamente consistente e participativo. Nisso consiste a política, a gestão e o sistema da qualidade.

Por outro lado, do ponto de vista microeconômico, o objetivo não é mais o de segregar, mas precisamente o de evitar o desperdício provocado pela segregação, de modo a viabilizar o esforço (custoso) de identificar e definir os interesses do consumidor. Ora, nesse estágio de evolução a gestão da qualidade está no limiar da produção de serviços, os quais se caracterizam, dentre outros aspectos, precisamente por não serem segregáveis, isto é, por serem consumidos no momento mesmo em que são produzidos.

Quando o conceito da qualidade na produção evolui desta maneira, a gestão da qualidade deixa de intervir nas consequências da (má) qualidade, para atuar sobre as suas causas. Para tanto há que se ter em consideração um maior cuidado com os fatores de produção materiais, humanos e tecnológicos, particularmente com este último em que a informação e o conhecimento assumem um papel da maior relevância. Como a tecnologia é proveniente do homem - afinal, é do domínio do trabalho, ainda que sob o predomínio do capital - é sobre o homem que o conceito da qualidade na produção tende a evoluir, como, aliás, pode-se constatar dos depoimentos dos principais autores sobre o assunto.

Ademais, quando a concepção da qualidade é tal que a gestão da qualidade evolui para abranger a produção de serviços, ela vai necessariamente incluir o serviço público, particularmente os serviços de utilidade pública, dos quais faz parte a prestação dos serviços de eletricidade, atribuída ao setor elétrico, que se apresenta como o contexto desse trabalho.

Daí se segue que , para efeito de discutir limites e possibilidades de aplicação da gestão da qualidade no setor público de energia elétrica, torna-se conveniente olhar e reconhecer o setor elétrico no contexto da administração pública brasileira.

/NOTAS



## NOTAS

- 1 - Prestes Motta, 1977, p.80.
- 2 - Ibidem
- 3 - Ibidem
- 4 - Ibidem
- 5 - Idem, p.81.
- 6 - Idem, p.83.
- 7 - Tauile, R. 1990, p.51.
- 8 - Ferreira, Aurélio B. de H. 1975, p.1360.
- 9 - Campos, V.Falconi 1989, p.95.
- 10 - Motta, P.Roberto 1991, p.15.
- 11 - "Atualmente, a expressão qualidade deixou de estar associada apenas a produtos, produção ou aplicação de técnicas e passou a designar, na prática, um modelo de gestão, ou uma nova escola de administração constituída de conceitos que têm origem em escolas tradicionais", Milet, Jornal do Brasil, 1991, p.11.
- 12 - "Há milhares de anos e até o fim do século XIX, a jornada média de trabalho se situava, nos países temperados, por volta de quatro mil horas por ano. Em 1890, nas estradas de ferro, o número de horas normais, imposta pelos regulamentos, era de tres mil oitocentos e setenta e seis por ano; em 1937, esse número baixou para duas mil horas, ou seja, *quase a metade*. É verdadeiramente extraordinário constatar que - em quarenta e sete anos e enquanto o mundo era perturbado por terríveis guerras - a jornada de trabalho tenha podido se reduzir tanto. (...) Hoje, a jornada média anual de trabalho é de mil e oitocentas horas. E, além disso, a duração média da vida ativa foi muito reduzida."  
"... um dos corolários diretos da diminuição da jornada de traba-

lho é a elevação da idade escolar (...) tanto há cem anos nos países desenvolvidos como atualmente nos países em desenvolvimento, a idade média de começar no trabalho era de cerca de 11 anos, enquanto hoje, tanto na França como nos Estados Unidos, é de mais de 18 anos." (Fourastié, J. 1990, p.8).

13 - "Por outro lado, embora não haja dúvida de que, passados cento e cinquenta anos, o nível de vida médio da população e o poder de compra das massas trabalhadoras melhoraram de forma considerável nas nações industrializadas, também é certo, infelizmente, que esse movimento ascendente foi periodicamente cortado por crises que se traduzem pela queda de venda dos produtos, a falência ou a redução de atividade de empresas, o desemprego em massa da mão-de-obra." (Fourastié, J. op.cit, p.9).

14 - Chiavenato, 1983, p.20.

15 - "Quando a produtividade do trabalho aumenta na fabricação de um produto reproduzível, o mercado desse produto tende a se saturar. De fato, não há produto que, oferecido em abundância e ao mais baixo preço, não termine sendo rejeitado pelos homens; estes, no entanto, continuam a desejar produtos mais raros." (Fourastié, J. op.cit, p.11).

16 - Feigenbaum, A. 1983, p.p.15-17).

17 - Idem, p.16.

18 - Notadamente em 1974, quando se inicia o Governo Geisel.

19 - Não se considerou a usina nuclear Almirante Álvaro Alberto (Angra I), pois tendo sido este contrato do tipo "turn key", não implicou em responsabilidade de projeto ou construção por parte das autoridades brasileiras.

20 - Ishikawa, K. 1985, p.23.

21 - "Uma das mais veementes críticas dirigidas contra a engenharia é relativa a seu empirismo no procurar servir ao homem, dos meios materiais de vida. Baseada na física e na química, a engenharia transforma os produtos brutos da natureza em bens para utilidade e conforto do homem; mas isto não significa que toda transformação dos recursos da natureza material, mesmo realizada por processos exatos, seja útil à vida humana.

Como atividade também empírica, o ensino da engenharia não vai além do conhecimento sobre o comportamento da matéria, descoberto experimentalmente, e por isso o engenheiro ainda não se tornou capaz de penetrar nos segredos da natureza humana, transformada pelo uso dos produtos da engenharia, cujos efeitos reluta em reconhecer. A engenharia acaba por criar uma realidade externa a si mesma, isto é, cria certas condições de vivência social e procede empiricamente, ao encorajar seus profissionais a entrarem em ação baseados em observações superficiais e unilaterais dos fatos - observações quantitativas apenas - relegando ao plano secundário a determinação de suas causas e de seus efeitos e a correta interpretação dos fenômenos sociais, que constituem as verdadeiras bases de sua intervenção. Desafortunadamente os engenheiros, encerrados em seus compartimentos estanques da física e da química e cegamente confiados no bom senso, insistem em não reconhecer os outros ramos da ciência humana como bases sobre as quais assentarão suas decisões técnicas." (Ferraz, Hermes, 1983, p.p.71-2)

22 - Ishikawa, op.cit, p.198.

23 - Há um grupo de trabalho coordenado pela Eletrobrás, para essa finalidade, denominado GADUS - Grupo de Automação e Digitalização de Usinas e Subestações. A respeito do que foi afirmado no texto so-

bre o acompanhamento da evolução tecnológica no setor, ver a apresentação do trabalho "Aplicação de Tecnologia Digital a Controle de Processos de Usinas e Subestações", Eletrobrás, Diretoria de Gestão Empresarial, 1991.

24 - "O PROCEL foi estabelecido a partir dos resultados dos trabalhos do Grupo de Trabalho - GT Conservação, criado pela Portaria Interministerial nº 973 de 11/07/85, aprimorados no I Seminário Nacional de Conservação de Energia Elétrica realizado no CEPEL, Rio de Janeiro, em 28 a 30/10/85." (Pagy, A. e Monteiro FQ, A. - "Conservação de Eletricidade - PROCEL - Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica", in: Cadernos do Clube de Engenharia - Coleção de Artigos Técnicos das Divisões Técnicas Especializadas (DTE), Vol. nº 10, dez/90, p.26.

25 - Referindo-se ao último contrato de empréstimo do Banco Mundial ao setor elétrico brasileiro, Araújo escreve que por volta de 1985 as "preocupações ambientais não eram ainda de grande monta, e a Eletrobrás obrigava-se a fornecer um plano 'satisfatório' para o reassentamento da população afetada pela construção de Itaparica e submeter um Plano Diretor 'aceitável' para fortalecer as unidades ambientais do setor. É importante observar que, neste caso, a cláusula do contrato difere significativamente da do acordo preliminar. No contrato (Seção 2.04) o Plano Diretor deve ser 'satisfatório' e conter 'medidas específicas para proteger e fortalecer a capacidade de adaptação do ecossistema ribeirinho e das comunidades humanas afetadas pelos projetos hidrelétricos'. O governo brasileiro aceitou essas modificações, como aliás todos os demais requisitos, já que este empréstimo setorial deveria efetivamente mostrar sua característica de rápido desembolso'. A aceitação de

certas demandas - algumas difíceis de atender - tem sido uma constante do governo brasileiro, o qual explica parcialmente complicações e atrasos surgidos *após* a assinatura do contrato, o que é a situação menos desejável de todas." (Araújo, A.B.de, 1991, p.61). Acrescenta ainda este autor que

"as pressões em torno das questões ambientais não fariam senão aumentar a partir de 1986, virtualmente paralisando o andamento do segundo empréstimo." (Idem, op.cit, p.63).

#### IV. CONSIDERAÇÕES CONTEXTUAIS

##### 4.1 A Administração Pública

###### 4.1.1 Conceltuação

Depois de discutir brevemente a doutrina a respeito desse tema, Amato (nota 1) procura extrair o que há de comum na diversidade, que possa configurar um ponto de partida para a definição de administração pública. Em suas palavras trata-se de "assinalar os fenômenos concretos que os estudiosos têm incluído nessa categoria administração pública, bem como as características principais de sua interpretação teórica, para julgar mais adiante o grau de unidade e independência que apresentam dentro do contexto das relações sociais".

a) Do fenômeno administrativo percebido da sua experiência vivida na área pública, o autor distingue tres características principais, a saber:

- 1 - Uma quase unanimidade quanto à identificação prática da administração pública com o poder Executivo do Governo, não obstante interpretações "lato sensu", segundo as quais a administração pública seja o próprio Governo;
- 2 - Uma tendência de identificar as atividades que a administração pública teria em comum com aquelas do setor privado, segregando as diferenças, de tal sorte que as similitudes sejam reconheci-

das como "fatos administrativos" e as peculiaridades do governo como "fatos políticos"; e

- 3 - Uma tentação irresistível de estender os efeitos bem sucedidos dos estudos e sistematizações realizados no campo das ciências naturais ao domínio da administração e, por conseguinte, da administração pública. Daí o empenho pela exclusão do político, da analogia das organizações com o desempenho das máquinas e da inobservância dos aspectos imprevisíveis do meio social.

Face ao "afã separatista" que procura distinguir de um modo absoluto a administração pública de outros aspectos do Estado e da cultura, tais como a política, a legislação, o direito e a administração judiciária - quando, na verdade, todos esses aspectos estão simultaneamente presentes - Amato (nota 2) reconhece o benefício da classificação, mas preserva-se do "entusiasmo analítico" com a adoção de um ponto de partida mais amplo para a definição do fenómeno "administração pública". Esta é entendida pelo autor (nota 3) como "todo o sistema de governo, todo o conjunto de idéias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam:

- Como se distribui e se exerce a autoridade política;
- Como se atendem aos interesses públicos";

b) Inversamente ao "afã separatista", cujo propósito seria o de não deixar a administração pública se contaminar pela política, Amato (nota 4) detecta um empenho (ao que parece em consequência da primeira tendência) no sentido de identificar como uma só as administrações pública e privada. Assim é que, escoimados os "fatos políticos" da administração pública - como se estes não estivessem também presentes na administração privada - restariam apenas os "fatos ad-

ministrativos" comuns a ambas.

Contudo, não obstante a existência de princípios gerais para a solução de certos problemas comuns a todas as organizações, não é a partir da aplicação destes que se distinguem as administrações, mas sim precisamente a partir das peculiaridades que desafiam a criatividade dos administradores. Peculiaridades essas oriundas do imponderável da política, da cultura e das atividades humanas consorciadas segundo os mais diversificados objetivos organizacionais.

Quando os objetivos são limitados à esfera privada, a administração circunscreve-se ao âmbito da produção econômica (bens e serviços), não obstante a responsabilidade social de toda e qualquer organização. Todavia, quando os objetivos são atribuídos ao Estado, o alcance da administração transcende irrecusavelmente o âmbito da iniciativa privada e dos interesses particularistas, para abranger os interesses dinâmicos da sociedade como um todo, o interesse público. As atribuições são logicamente de Governo, sendo as responsabilidades substancialmente maiores, devido ao caráter público assumido pela administração;

c) Tal peculiaridade proveniente dos objetivos a alcançar, já é, em genérico, suficiente para distinguir a administração pública da privada. Amato (nota 5) aponta 5 conseqüências dessa diferença que vale a pena interpretar e sintetizar:

- 1 - A enormidade, complexidade, e dificuldade da tarefa governamental demandam formas especiais de administração;
- 2 - A universalidade e soberania do Governo implica na incumbência de resolver conflitos de interesses, tarefa para a qual são indispensáveis os requisitos de imparcialidade e equidade que con-



dicionam o comportamento administrativo para a promoção de um bem-estar geral;

- 3 - A responsabilidade do Governo perante o povo implica em que suas ações estejam constantemente expostas à publicidade e à variedade da crítica, circunstância que exige tolerância, atenção e disposição para uma grande necessidade de adaptação;
- 4 - De modo a limitar e prevenir abusos de autoridade dos governantes face ao seu grande poder de coação, são requeridas proteções especiais, cuja eficácia depende da capacidade auto-organizativa do povo segundo seus múltiplos interesses e seu senso de responsabilidade; e esta última, que é preferível transcrever:
- 5 - "A eficiência de uma entidade governamental não deve medir-se pelo aumento de suas receitas ou pela redução de seus gastos, senão pela qualidade e intensidade com que realize os propósitos públicos... A menos que o govêrno seja um negócio dos governantes, sua eficiência deve ser julgada sempre à luz de sua contribuição para a satisfação das necessidades e dos ideais do povo".  
(grifos nossos)

Seguindo ainda o raciocínio de Amato (nota 6), a questão não se coloca tanto para o que se concebe geralmente como os serviços tradicionais de educação, saúde e segurança, mas sim para o que ele chama de "novas funções governamentais de orientar os processos econômicos". Tratando-se muito mais de intervenção do que de orientação, quando o Estado assume a condição de agente motor do desenvolvimento, o Governo se organiza também constituindo empresas, gerando a controvérsia e a ambiguidade quanto à sua forma jurídica, pois, como ressaltado em 1.1(b), tais organizações são de direito privado, mas o *subtractum* é público. Desse

modo, faz-se presente a advertência quanto à utilidade da contabilidade de lucros e perdas para a determinação da eficiência interna das organizações sem que se perca de vista ser este apenas um aspecto do objetivo maior: o benefício social. A ambigüidade surge precisamente do dilema de como conciliar a autonomia requerida para a auto-sustentação de qualquer organização sob a forma jurídica empresarial - pelo que a eficiência é um dado indispensável - com a necessidade de controle a partir do Estado e a partir da sociedade para que não se desvirtue o fim último que justificou a criação das empresas estatais sob a forma jurídica de direito privado que, a rigor, não lhe é própria.

#### 4.1.2 O Modo Brasileiro

Em sua tese de doutorado sobre a ambivalência contida no binômio autonomia/controle, intrínsecamente presente no fenômeno empresa estatal, Dutra (nota 7) fornece, na primeira parte de seu estudo do caso brasileiro, os componentes institucionais da ação de controle referidos à organização governamental brasileira, tanto em termos constitucionais - caracterizando a República Federativa do Brasil - como administrativos. Em termos de sua administração federal, a organização pública brasileira é, desde 1967, dividida em direta e indireta, por força do Decreto-Lei nº 200, também conhecido como "Estatuto da Reforma Administrativa". Na administração direta situam-se a Presidência da República e os Ministérios. A administração indireta compreende quatro categorias (espécies) de entidades: as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Destas, apenas as autarquias tem personalidade jurídica de direito público; as demais tem personalidade jurídica de direito privado. A autarquia é, pois, uma forma

descentralizada da administração federal, já que é personalizada, tem estatuto próprio e é autônoma, não se integrando à estrutura orgânica do Poder Executivo e não se submetendo à sua hierarquia administrativa. Seus bens e receitas são patrimônio público, mas como a autarquia vive de dotações orçamentárias de destinações específicas, não há como ela autosustentar-se, ficando a limitação de sua autonomia contida na própria concepção dessa categoria de entidade.

Quanto às fundações públicas, elas não se caracterizam por terem como objeto de atuação o desempenho de atividades econômicas; neste caso não havendo intervenção estatal em âmbito de domínio preferencialmente privado, as fundações não vivem propriamente o dilema presente na ambigüidade autonomia x controle.

Restam, então, as categorias (espécies) empresas públicas e sociedades de economia mista, assim chamadas, genericamente, de empresas estatais, mas que melhor percebidas seriam se fossem genericamente conceituadas como empresas públicas. O que diferencia essencialmente essas duas últimas categorias (espécies) é o fato de que a empresa pública tem capital próprio controlado inteiramente pela União, enquanto que a sociedade de economia mista tem capital próprio majoritariamente controlado pela União. No primeiro caso pode haver parceria na composição do capital somente de outras pessoas jurídicas de direito público interno, ou de outras entidades da administração indireta da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios e, mesmo assim, desde que o controle acionário permaneça majoritariamente com a União. Este é o fato que dá a esta espécie de entidade a condição de pessoa jurídica de direito privado. A condição seria, entretanto, de pessoa jurídica de direito público caso a propriedade acionária não fosse compartilhada pela União.

No segundo, caso pode haver participação acionária de entidades privadas, já que as sociedades de economia mista são sociedades anônimas e organizam-se segundo a Lei das Sociedades por Ações (nota 8). A caracterização de pessoa jurídica de direito privado ocorre com o arquivamento dos atos constitutivos dessa categoria de entidade na Junta Comercial. Mas devido ao caráter público que antecede a condição empresarial de tais entidades, há um reconhecimento da própria Lei das Sociedades por Ações da necessidade de compatibilizarem-se normas administrativas editadas pela União para as suas empresas, com as que figuram no texto legal (nota 9).

É por meio dessas categorias (espécies) - empresas públicas e sociedades de economia mista - que o Estado se torna ambíguo ao intervir na economia, ainda que como agente motor do desenvolvimento (cuja necessidade não se discute), e ainda que amparado pelas aberturas que lhe são concedidas pela Constituição (cuja legitimidade não se contesta).

A Constituição Brasileira promulgada em 05/10/88, em seu Título VII dedicado à ordem econômica e financeira, estabelece no Artigo 170 que ela é

"fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio-ambiente;
- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte."

A propriedade é, pois, em princípio, privada (alínea II), sob o regime de livre concorrência (alínea IV), resguardada a sua função social (alínea III).

Mas o texto constitucional, em seu Art. 175, atribui "ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos." (grifo nosso)

Em parágrafo único especificam-se os temas sobre os quais a legislação ordinária complementará o disposto no "caput" do referido artigo, a saber:

"I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado." (grifos nossos)

Fica então caracterizado pelas alíneas I, II e IV que o serviço será prestado por meio de empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, de modo adequado e em observância a direitos dos consumidores. Como empresas, tais organizações seriam preferencialmente de capital privado, tendo em vista os princípios da propriedade privada e

da livre concorrência estabelecidos no Art. 170. Porém dependendo da natureza da atividade econômica de infra-estrutura básica, sua exploração nem sempre é atrativa à iniciativa privada, seja pelo vultuoso montante de investimentos exigidos, seja pelo longo período de retorno do capital investido nos empreendimentos. Daí porque é feita a ressalva "diretamente", contida no Art. 175 da Constituição, quanto ao princípio da propriedade privada, quando se tratar dos empreendimentos necessários à prestação de serviços públicos. Quando assumidos pelo Estado, tais serviços são, em geral, organizados empresarialmente e, por isso, pertencentes ao ramo da administração indireta. Acresce à ressalva o reforço dado pelo Art. 174 que, ao reconhecer no Estado o papel de "agente normativo e regulador da atividade econômica", admite que ele exerça, "na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado".

Tais casos, certamente, figuram dentre aquelas exceções de exploração da atividade econômica por parte do Estado que, de acordo com o Art. 173 da Constituição, "só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei".

Esse é o modo brasileiro de conciliar necessidades públicas com meios privados. Como bem assinalado por Dutra (nota 10) a síntese desempenhada pela empresa estatal brasileira revela-se quando ela aparece "assim investida de uma missão de interesse público se bem que dotada de uma estrutura de direito privado que ela adota por razões operacionais".

## 4.2 O Setor Elétrico

### 4.2.1 A natureza da atividade econômica como referência

Apesar do senso comum a respeito do conceito de monopólio, que só existe quando existe um, e apenas um, agente produtor (de bens ou serviços) num determinado mercado, este é, a rigor, uma abstração que se opõe à situação extrema de concorrência perfeita, outra abstração. Na realidade o estado de pureza do monopólio é moderado (nota 11) pela presença de dois tipos de concorrência indireta e pela ameaça de uma fonte de concorrência potencial (grifos do autor), respectivamente, a saber:

- a) a que resulta de uma luta desenfreada pela conquista de um lugar no orçamento dos consumidores, luta esta que não poupa os produtos dos monopolistas;
- b) a que resulta de bens substitutos imperfeitos, os sucedâneos, que dependendo de sua aceitação pelo mercado, podem afetar mais ou menos o monopólio; e
- c) quando a manutenção do mercado de monopólio depende de não utilizá-lo totalmente, de modo que uma reserva fique disponível para fazer face a uma eventual investida de potenciais concorrentes.

Quanto às condições que propiciam o estabelecimento de um monopólio, Ferguson (nota 12) alinha os seguintes quatro fatores que considera básicos para um assentamento duradouro do monopólio:

- a) o controle da oferta de matérias primas - se a produção de um bem ou serviço "y" depende do insumo "x" totalmente controlado pelo produtor de "y", então "y" está em um mercado monopolizado;
- b) as leis sobre patentes - que dão direito à exclusividade, por um dado período, da produção de um bem ou serviço, ou do processo pelo qual tal bem ou serviço é produzido;

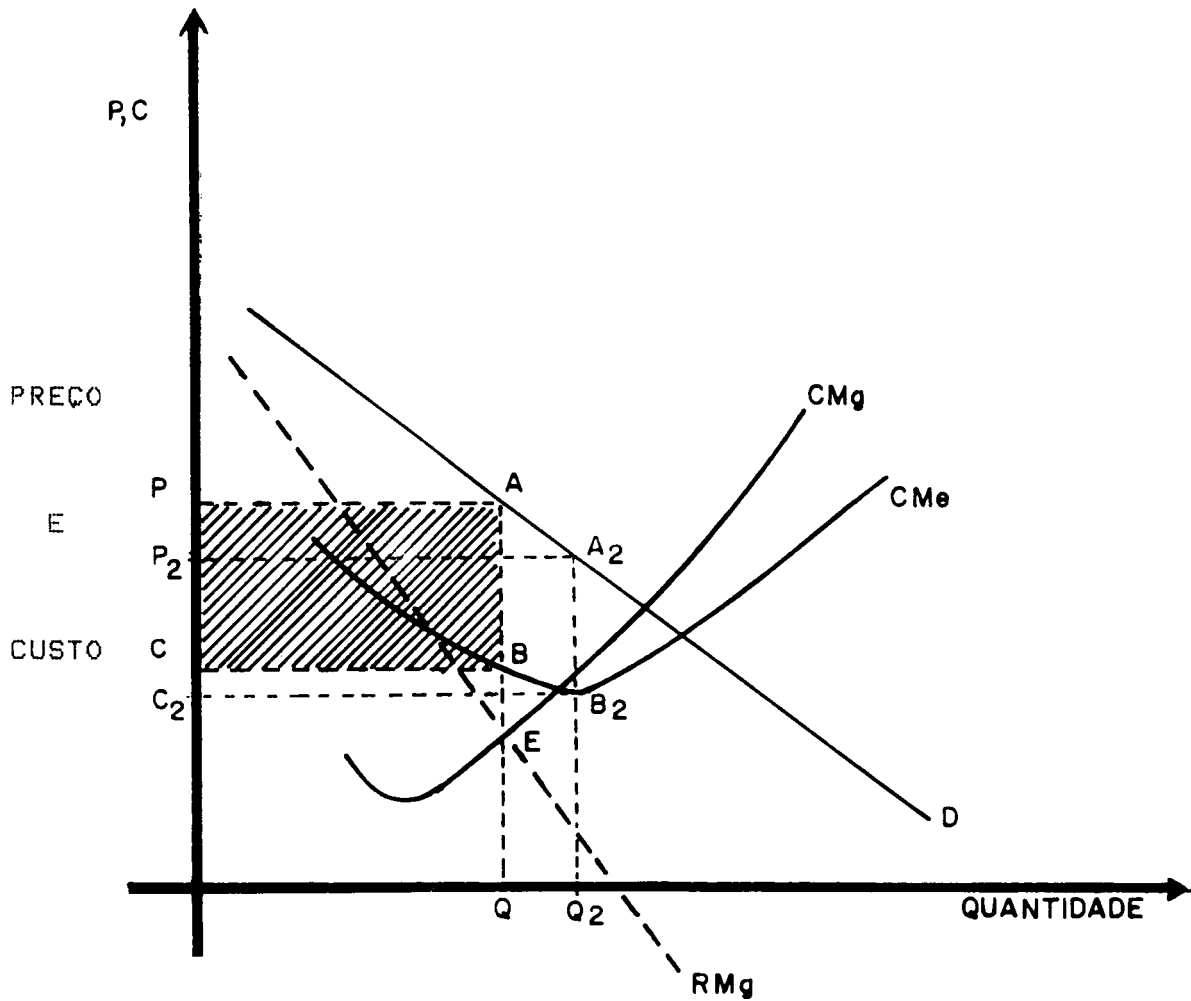
- c) o custo do empreendimento produtivo - o qual é proporcional ao tamanho do mercado; quando o custo médio mínimo de produção ocorre a uma taxa de produção suficiente para abastecer todo o mercado a um preço que cobre todos os custos, estamos diante do que se denomina de "monopólio natural" (grifo nosso). Entende-se que assim seja porque se houver duas firmas nesse mercado, o custo médio de produção será relativamente alto e, apesar de terem o incentivo de abaixar os preços pelo aumento da produção - visto que seu custo médio também seria diminuído - acontece que, ao atuarem simultaneamente desta forma, farão com que o preço caia mais rapidamente que o custo médio, inviabilizando a produção (ver figura 5). Esta é a razão pela qual, para Ferguson (nota 13), o termo monopólio "natural" implica que o resultado natural das forças do mercado é o desenvolvimento de uma organização de monopólio; e
- d) a franquia no mercado - que consiste de um contrato entre o Governo e uma empresa; da garantia de exclusividade da exploração econômica na produção do bem ou serviço em uma dada jurisdição, resulta uma contrapartida de controle que a empresa se obriga a se submeter para continuar no mercado.

/FIGURA 5



Figura 5

EQUILÍBRIO A CURTO PRAZO SOB MONOPÓLIO



Fonte: FERGUSON, C.E. Microeconomia, fig. 9.4.4., p.331

D	= demanda
Rmg	= receita marginal
CMe	= custo médio
CMg	= custo marginal
Ponto E	= equilíbrio a curto prazo para maximização do lucro; nestas condições $CMg = Rmg$ correspondente a uma certa quantidade produzida $OQ$ a um preço $OP$
$OC = QB$	= custo total médio ou custo unitário
$PC = OP - OC$	= lucro por unidade
$PC \times OQ = PABC$	= lucro do monopólio a curto prazo

No ponto B a firma que detém o monopólio produz uma quantidade Q. Nesse ponto ela obtém o lucro máximo, dado pela igualdade  $CMg=RMg$ .

Mas existe um lucro de monopólio PABC e o custo médio é decrescente, o que estimula a entrada de um concorrente no mercado. Enquanto o custo médio é decrescente haverá espaço para as duas firmas até o limite de CMe mínimo (Q2). A partir desse ponto qualquer unidade produzida a mais será produzida a custos crescentes (CMg e CMe); essa é uma situação insustentável e a partir daí uma eliminará a outra. Permanecerá no mercado aquela firma que produzir uma quantidade suficiente para abastecer o mercado, mas a um CMe mínimo. O preço neste ponto deverá cobrir todos os custos. Daí porque se conclui que a condição geral de monopólio natural é a de atender suficientemente o mercado e não a de reter o lucro máximo dado pela condição de monopólio (Q).

No que tange à moderação do mercado de monopólio pela existência de bens substitutos ao bem monopolista, Ferguson (nota 14) faz uma importante observação a respeito da extensão em que esse mercado pode ser afetado, recorrendo precisamente ao exemplo da energia elétrica. Com efeito, para fins de iluminação e de força motriz, este bem configura-se quase como de um monopólio puro, praticamente em qualquer segmento do mercado. Pois no atual estágio de conhecimento técnico, não há outro meio de iluminação com uma eficiência tão alta como a da lâmpada elétrica, seja ela de que tipo for; como também não há sucedâneo energético para a produção de força motriz com o mesmo rendimento da eletricidade, fatos que têm forte implicação na vida moderna de nossa civilização, no que concerne à organização, à qualidade da produção e ao bem-estar social.

Em geral um produto de monopólio se caracteriza por ser indispensável ou insubstituível no mercado de um dado setor da economia. A insubstituibilidade não se refere a sucedâneos que podem ser aceitos dependendo do estado de desenvolvimento, ou das condições em que se encontre o

consumidor. No caso do setor elétrico, a eletricidade como produto final é, como visto, insubstituível para iluminação artificial, principalmente nos mercados residencial e comercial. Velas, lamparinas a querosene, ou lampiões a gás são sucedâneos aceitos sómente em condições tais que a eletricidade não pode ser exigida e, por isso, não a substituem. Desnecessário seria, pois, argumentar pelo caráter indispensável da iluminação elétrica como fator de eficiência e bem-estar. Tal configuração, não custa repetir, se aproxima do monopólio puro.

Mas para fins de aquecimento há o gás natural e o óleo combustível como bons sucedâneos para a energia elétrica, podendo substituí-la e, por isso, debilitando o monopólio desse produto no mercado industrial. Isso é muito importante porque potencializa uma tendência para um tratamento diferenciado das empresas concessionárias às diversas classes de consumidores, em função do maior ou menor poder de barganha que estes possuam, ainda que considerada a energia elétrica genericamente como um bem de monopólio.

Outra consideração relevante é a que Ferguson (nota 15) faz quanto a um dos pilares de sua tipologia onde se assentam, de um modo ou de outro, os monopólios. Trata-se da referida relação entre preço e custos, configurando o que se denomina de "monopólio natural". A consequência da implicação de que, no monopólio natural o resultado natural das forças de mercado é o desenvolvimento de uma organização de monopólio, é que, "virtualmente, todos os serviços públicos são monopólios naturais e vice-versa". O exemplo das companhias de energia elétrica se segue, outra vez, quase como inevitável.

Por último, cabe ressaltar mais uma observação, consequência da anterior, que diz respeito a outro pilar condicionante do monopólio, a franquia no mercado. É que tal modalidade ocorre em geral para os ser-

viços públicos, em função de sua condição de monopólios naturais. Embora a franquia (concessão) não seja necessariamente relacionada a um serviço público, o fato é que, se concedida pelo Estado a uma atividade que não se afigurasse como um monopólio natural, ela daria lugar a um monopólio injustificado, caracterizando algum tipo de estranho protecionismo ou favorecimento ao concessionário.

#### 4.2.2 Quadro Institucional de referência

Na medida em que a eletricidade fosse algo produzido antes de ser tornada disponível, ela poderia se caracterizar como um bem, mais do que como um serviço. Já vimos que essa não é a natureza das coisas. Todavia, não se pode desconhecer que do ponto de vista empresarial e produtivo é gerado um insumo, o qual é utilizado de diversas maneiras, segundo variadas finalidades. O próprio consumidor da classe residencial não vê a energia elétrica apenas como um serviço. Pesquisa realizada pelo Edison Electric Institute em 1985 (nota 16), revelou que os consumidores viam a companhia como vendedora de um bem faturado mensalmente pelos medidores de kWh instalados em suas residências e também como uma empresa prestadora de serviços. De fato, uma concessionária de energia elétrica é tanto uma produtora de um bem como uma prestadora de serviços. No caso, de serviços de utilidade pública e, particularmente no Brasil, prestados essencialmente por empresas estatais.

A indústria elétrica se divide em dois ramos: a indústria eletrotécnica de equipamentos, materiais elétricos, ferragens, isoladores e correlatos; e a indústria de energia elétrica que aplica os equipamentos e materiais da primeira em instalações onde alguma outra forma de energia é transformada em energia elétrica. A indústria de equipamentos é privada

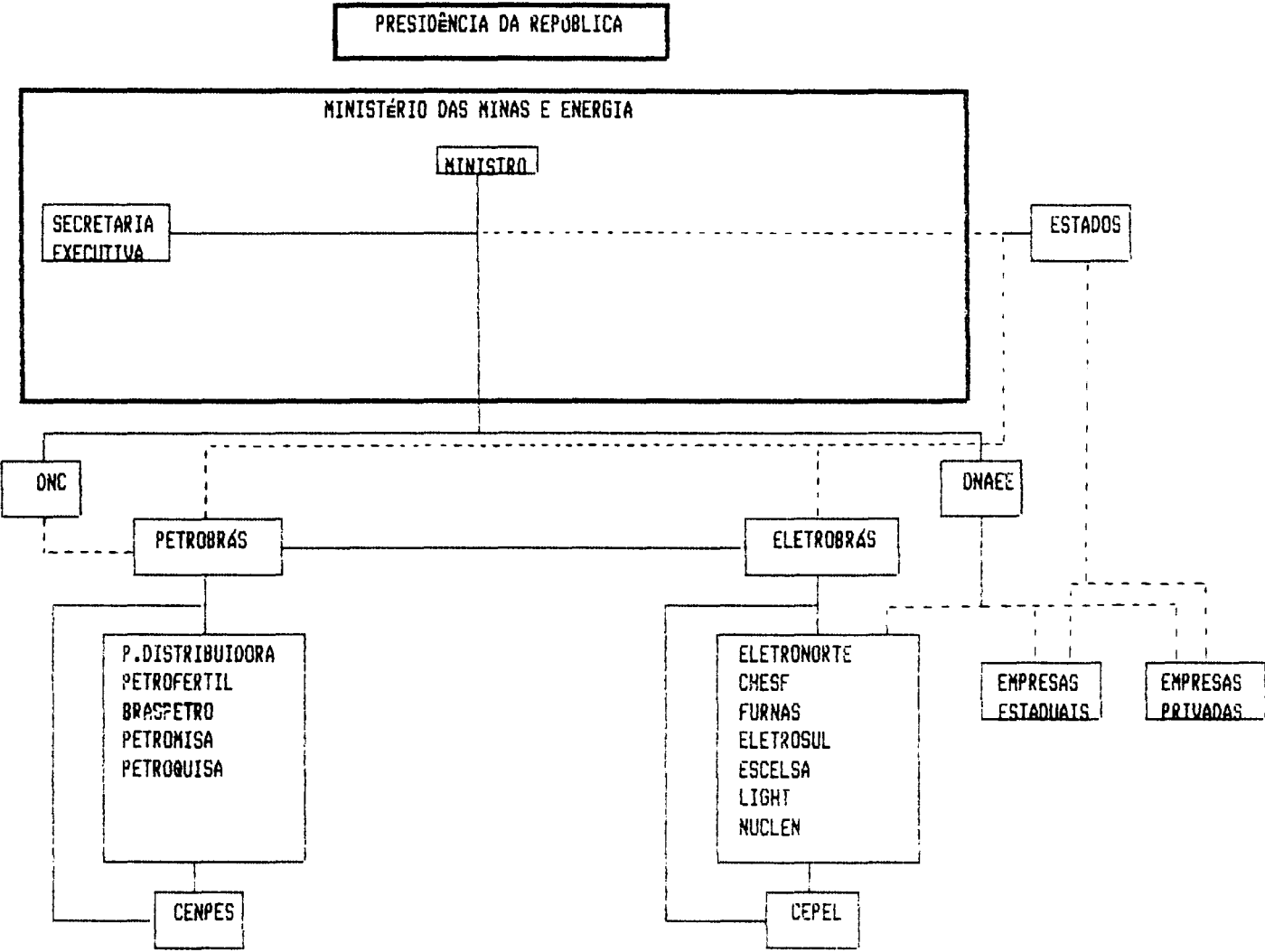
e a de energia elétrica é essencialmente estatal, apesar de sua origem também privada no Brasil (nota 17).

Assim sendo, o setor estatal compreende um dos ramos da indústria e responde pela quase totalidade do serviço público prestado. Entendemos por setor elétrico o conjunto da economia nacional que compreende a produção e a prestação dos serviços públicos de energia elétrica, o que inclui uma empresa binacional, empresas federais, estaduais e uma pequena parte de agentes privados nacionais atuando em âmbito municipal ou plurimunicipal, todas sob a coordenação ou articulação da "holding" Eletrobrás. Um panorama do setor pela indicação das empresas grupadas por região do país é dado com detalhes em 4.3.2.

Tratando-se de energia, é lógico que o quadro institucional de referência seja o energético, numa estrutura de Governo que, como indicado na figura a seguir, supervisiona e influencia de vários modos a sua produção e distribuição, tendo em vista a relevância econômica e a importância estratégica desse insumo para o desempenho econômico e o bem-estar da população.

/Figura 6

Figura 6



Adaptado de: Energy in Brazil  
Brazilian National Committee  
World Energy Council  
Rio de Janeiro, September 1990

Assim como a exploração do petróleo, a produção de grandes blocos de energia elétrica é prerrogativa do Estado. A produção de petróleo é levada a cabo pelo Governo Federal através da Petrobrás; a de energia elétrica por empresas concessionárias federais, estaduais e municipais. A distribuição de energia no país está sujeita a um controle que depende da natureza do bem ser ou não ser monopolístico. Enquanto a distribuição do petróleo e de outros energéticos se dá em um mercado competitivo - não obstante a regulação de preços - a distribuição da eletricidade, inclusive por ser ela a própria energia e não um energético, se realiza em mercado de monopólio, devido à sua natureza de monopólio natural.

De início, quando a exploração de energia elétrica foi introduzida no Brasil, ainda no século XIX, e quase que simultaneamente ao ocorrido nos EUA e na Europa (nota 18), as concessões do poder público emanavam das esferas municipais e foram dadas a particulares nacionais ou estrangeiros (nota 19). O crescimento da demanda, principalmente para fins industriais, e das dificuldades de atendê-la, evidenciou para os poderes públicos a complexidade dos interesses em jogo, desafiando-os para novos arranjos institucionais e de financiamento que não só coibissem os abusos do poder econômico exercidos pelos concessionários, notadamente os estrangeiros, mas que também não inibissem os investimentos necessários ao setor para fazer face às crises de suprimento de energia elétrica que assolavam o país.

#### 4.2.3 A referência do controle

Data de 1934 o Código de Águas que, respaldado pela Constituição Federal daquele mesmo ano, retira das esferas municipais o poder conceden-

te, para concentrá-lo em âmbito federal. Previsto nesse Código, mas criado somente em 1939, surge o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE), órgão que mais tarde (1965) passa ao "status" de Departamento, ligado ao Ministério das Minas e Energia. É do Código de Águas, igualmente, uma importante mudança no conceito de propriedade das quedas d'água que, independentemente do local onde estivessem, passaram a ser concebidas como bens imóveis e de propriedade da União, para fins de utilidade pública. Tal conceito permanece no atual texto constitucional sob o Art. 176, onde se estabelece que:

**"As jazidas, em lavra ou não e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra."**

O suprimento de energia elétrica é da competência do Governo Federal, única autoridade para legislar sobre concessão para operação e serviços de terceiros (nota 20). O Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) é a agência governamental diretamente subordinado ao Ministério das Minas e Energia e detentora do poder concedente a empresas de utilidade pública para projetar, construir e operar estações de força, subestações, linhas de transmissão e redes de distribuição.

Como se sabe, o Brasil fez uma acertada opção pelas fontes hídricas ao decidir o modo de produção de energia elétrica do país. Tal tendência era quase que inevitável, não só pelo caráter renovável dos mananciais hídricos, mas também pelas propriedades de transmissibilidade e flexibilidade da energia elétrica, o que permitia contar com a sua utiliza-



ção em centros urbanos e industriais distantes dos locais de aproveitamento hidrelétrico.

É mediante as licenças (franquias) concedidas pelo DNAEE que as empresas concessionárias projetam, constroem e operam as suas instalações em áreas declaradas como de "utilidade pública", formalidade indispensável para efeito de legalizar as transferências de propriedade em causa. A utilidade pública é, por conseguinte, a razão de ser da empresa nascente em tais circunstâncias (nota 21).

Pertence ao DNAEE também a responsabilidade de estabelecer as tarifas de energia elétrica de acordo com o preceito constitucional, segundo o qual os consumidores devem pagar pelo custo do serviço, pois além de não ser uma dádiva da natureza, o serviço é tal que gera bem-estar e riqueza, e, não fosse ainda pela necessidade de expansão, justificariam por si só uma adequada remuneração.

Para a realização dessa incumbência o DNAEE se apoia tecnicamente nos estudos que a Eletrobrás desenvolve como empresa coordenadora das possibilidades e prioridades de aproveitamento hidrelétrico cogitados em seus planos quinzenais, não só pelas quatro empresas regionais que controla, como também pelas cerca de 60 outras empresas de âmbito estadual ou municipal.

### 4.3 A Eletrobrás

#### 4.3.1 O conceito de "holding"

As empresas estatais federais brasileiras são, em geral, grupadas por setores da economia onde atuam, em torno de uma empresa que lhes confere a identidade setorial, situando-se entre um nível hierárquico

superior a elas e imediatamente abaixo da supervisão ministerial correspondente (ver figura 6). A empresa em torno da qual se centraliza o grupo, opera como "holding", figura jurídica constante da Lei das Sociedades Anônimas (nº 6404/76), que merece algumas considerações. Para tanto convém buscar apoio nos comentários que Almeida (nota 22) tece a respeito da referida Lei. Em suas palavras, essa lei representou uma intervenção nas relações intersocietárias, alterando substancialmente o ordenamento jurídico até então vigente, visando proteger os acionistas minoritários e os credores, bem como determinar responsabilidades do acionista controlador, coibindo os abusos do poder de controle. A contribuição mais relevante dessa lei teria sido a de disciplinar os relacionamentos intersocietários, estabelecidos com base na participação de uma sociedade em outra. Daí a distinção da Lei entre sociedades coligadas, controladas e controladoras e o grupo de sociedades, o que consta, respectivamente, dos parágrafos primeiro e segundo do Art.243 da Lei 6404/76, como se segue:

- **sociedades coligadas:** "São coligadas as sociedades quando uma participa com 10% ou mais do capital da outra, sem controlá-la."
- **sociedades controladoras e controladas:** "Considera-se controlada a sociedade na qual a controladora, diretamente ou através de outras controladas, é titular de direitos de sócios que lhe assegurem, de modo permanente, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores."

Em função do fato de que a titularidade dos direitos de controladora pode ser por controle direto da própria sociedade, ou indireto por intermédio de outras sociedades controladas pela controladora, há dois tipos de sociedades "holding": de investimento ou aplicação; e de controle.

"Holdings" de investimento são aquelas cuja atividade normal "consiste em tomar interesses em numerosas sociedades, significando uma aplicação diversificada do capital, apenas com a intenção de participar dos seus lucros." (nota 23).

"Holdings" de controle são aquelas que "participam de outras empresas em número limitado, pretendendo o seu controle" (nota 24), com "a intenção de dar unidade de orientação às empresas que obedecem ao mesmo comando." (nota 25).

As principais vantagens empresariais da sociedade "holding" são o controle centralizado, com uma administração descentralizada, necessitando para tal fim de um mínimo de investimento. A quantidade do investimento necessário vai depender da natureza da "holding" ser pura ou mista. Será mais do primeiro tipo, quanto mais se confirmar o pressuposto de que ela tenha o seu ativo totalmente investido no capital de outras sociedades. Quanto mais a "holding" se afastar desse pressuposto, ela será uma "holding" mista. Contudo, por mais que os objetivos de criação de uma sociedade tenham sido de aplicação integral de seus bens em outra, sempre haverá a necessidade de manter consigo bens ou valores, ainda que reduzidos, para fazer face às suas despesas correntes. Por mais forte razão, caracteriza-se por "holding" mista a sociedade controladora que exerce também, diretamente, uma exploração empresarial, como é o caso da Eletrobrás. É o que se verá a seguir.

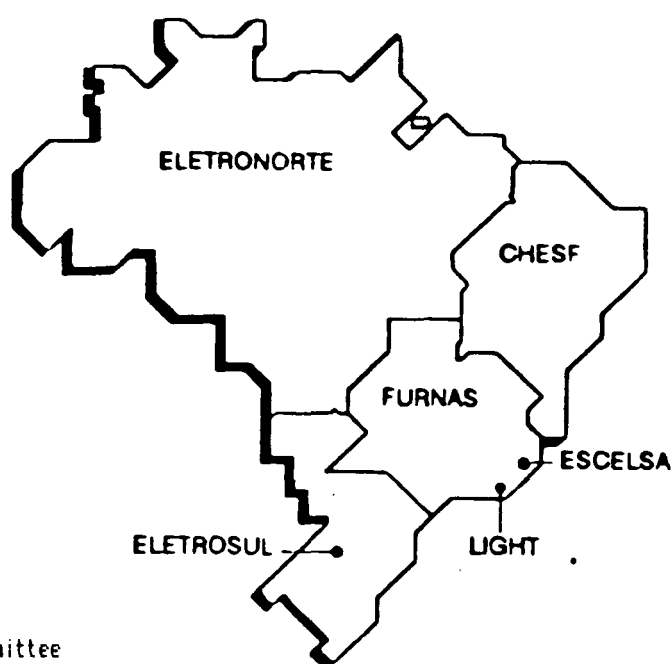
#### 4.3.2 As controladas, coligadas, municipais e privadas

##### a) as controladas

As empresas federais que a Eletrobrás controla são principalmente de âmbito regional e dedicadas principalmente à produção e transmissão de grandes blocos de energia elétrica. São elas a Eletronorte, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), Furnas Centrais Elétricas e Eletrosul, cobrindo, respectivamente, as regiões Norte, Nordeste, Sudeste e Sul do país. Além destas, incluem-se ainda no grupo Eletrobrás duas outras empresas federais de âmbito estadual, a saber: a Escelsa, do Espírito Santo e a Light, do Rio de Janeiro, ambas forte e compreensivelmente reivindicadas pelos respectivos governos estaduais. A figura a seguir dá uma idéia das superfícies do território nacional sob a jurisdição de cada uma dessas empresas.

Figura 7

#### ÁREAS DE ATIVIDADE DAS EMPRESAS CONTROLADAS



Adaptado de: Energy in Brazil  
Brazilian National Committee  
World Energy Council  
Rio de Janeiro, september 1990

**b) as coligadas**

As demais empresas constitutivas do setor elétrico são estaduais, tendo o seu controle acionário mantido pelos respectivos estados-membros da Federação. Tais empresas são coligadas da Eletrobrás, já que a participação destas no capital das primeiras é minoritário.

**c) as municipais e privadas**

Há, de resto, algumas companhias de âmbito municipal e plurimunicipal, com capital controlado pela comunidade, no primeiro caso e por capitais privados, no segundo.

**d) a binacional**

A Hidrelétrica de Itaipú é um empreendimento binacional conjunto Brasil-Paraguai de grandes proporções (12600 Mw) para o aproveitamento do potencial do rio Paraná, a montante da foz do rio Iguaçu.

**e) o panorama empresarial do setor.**

A figura a seguir encerra o conjunto de empresas nacionais que conformam o setor elétrico brasileiro.

/Figura 8

Figura 8

# CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA ELÉTRICA

REGIÃO NORTE		TIPO	CONTROLE ACIONÁRIO	ÁREA ATUAÇÃO
1 - ELETRONORTE*	CENTRAIS ELÉTRICAS DO NORTE DO BRASIL S.A	G/D (1)	F	**
2 - CERON	CENTRAIS ELÉTRICAS DE RONDÔNIA S.A	G/D (2)	E	RU
3 - ELETROACRE	COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO ACRE	G/D (2)	E	AC
4 - CEAM	COMPANHIA ENERGÉTICA DO AMAZONAS	G/D (2)	E	AM
5 - CELPA	CENTRAIS ELÉTRICAS DO PARÁ S.A.	G/D (2)	E	PA
6 - CER	COMPANHIA ENERGÉTICA DE RORAIMA	GD (3)	E	RR
7 - CEA	COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO AMAPÁ	G/D (2)	E	AP
8 - CELTINS	COMPANHIA DE ENERGIA ELÉTRICA DO ESTADO DO TOCANTINS	G/D (3)	P	TO
REGIÃO NORDESTE				
9 - CHESF*	COMPANHIA HIDRO ELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO	G	F	**
10 - CEMAR	COMPANHIA ENERGÉTICA DO MARANHÃO	D	E	MA
11 - CEPISA	CENTRAIS ELÉTRICAS DO PIAUÍ S.A.	D	E	PI
12 - COELCE	COMPANHIA ENERGÉTICA DO CEARÁ	D	E	CE
13 - COSEEN	COMPANHIA ENERGÉTICA DO RIO GRANDE DO NORTE	D	E	RN
14 - Saelpa	SOCIEDADE ANÔNIMA DE ELETRIFICAÇÃO DA PARAÍBA	D	E	PB
15 - CELB	COMPANHIA DE ELETRICIDADE DA BORBOREMA	D	M	PB
16 - CRTT	COMPANHIA DE TECIDOS RIO TINTO	D	P	PB
17 - CELPE	COMPANHIA ENERGÉTICA DE PERNAMBUCO	D	E	PE
18 - CEAL	COMPANHIA ENERGÉTICA DE ALAGOAS	D	E	AL
19 - ENERGEPI	COMPANHIA ENERGÉTICA DE SERGIPE S.A.	D	E	SE
20 - SULGIPE	COMPANHIA SUL SERGIPANA DE ELETRICIDADE	G/D (2)	P	SE
21 - COELBA	COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO ESTADO DA BAHIA	G/D	E	BA
REGIÃO SUDESTE				
22 - FURNAS*	FURNAS-CENTRAIS ELÉTRICAS S.A.	G	F	**
23 - CEMIG	COMPANHIA ENERGÉTICA DE MINAS GERAIS	G/D (3)	E	MG
24 - CFLCL	COMPANHIA FORÇA E LUZ CATAGUASES LEOPOLDINA	G/D (2)	P	MG
25 - DME	DEPARTAMENTO MUNICIPAL; DE ELETRICIDADE - POÇOS DE CALDAS	D/D (2)	M	MG
26 - EIM	EMPRESA INDUSTRIAL MIRAHY S.A.	G/D (3)	P	MG
27 - ESCELSA*	ESPÍRITO SANTO CENTRAIS ELÉTRICAS S.A.	G/D (2)	F	ES
28 - ELFSM	EMPRESA LUZ E FORÇA SANTA MARIA S.A.	G/D (2)	P	ES
29 - LIGHT*	LIGHT-SERVIÇOS DE ELETRICIDADE S.A.	G/D (2)	F	RJ
30 - CERJ	COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	G/D (3)	E	RJ
31 - CENF	COMPANHIA DE ELETRICIDADE DE NOVA FRIBURGO	G/D (2)	P	RJ
32 - CESP	COMPANHIA ENERGÉTICA DE SÃO PAULO	G/D (1)	E	SP/MS
33 - CPFL	COMPANHIA PAULISTA DE FORÇA E LUZ	G/D (2)	E	SP/MG
34 - EEB	EMPRESA ELÉTRICA DE BRAGANTINA S.A.	G/D (2)	P	SP/MG
35 - CAIUA	CAIUÁ - SERVIÇOS DE ELETRICIDADE S.A.	G/D (2)	P	SP
36 - CJE	COMPANHIA JAGUARI DE ENERGIA	G/D (2)	P	SP
37 - CLFM	COMPANHIA LUZ E FORÇA DE MOCOCA	G/D (2)	P	SP/MG
38 - CPEE	COMPANHIA PAULISTA DE ENERGIA ELÉTRICA	G/D (2)	P	SP
39 - CLFSC	COMPANHIA LUZ E FORÇA SANTA CRUZ	G/D (2)	P	SP/PR
40 - CSPE	COMPANHIA SUL PAULISTA DE ENERGIA	G/D (2)	P	SP
41 - EEVP	EMPRESA DE ELETRICIDADE VALE PARAMAPANEMA S.A.	G/D	P	SP

42 - CNEE	COMPANHIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA	G/D (2)	P	SP
43 - ELETROPAULO	ELETROPAULO-ELETRICIDADE DE SÃO PAULO S.A.	G/D (2)	E	SP

#### REGIÃO SUL

44 - ELETROSUL*	CENTRAIS ELÉTRICAS DO SUL DO BRASIL S.A.	G	F	**
45 - COPEL	COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA	G/D (3)	E	PR
46 - COCEL	COMPANHIA CAMPOLARGUENSE DE ELETRICIDADE	D	M	PR
47 - FORCEL	FORÇA & LUZ CORONEL VIVIDA LTDA.	G/D (2)	P	PR
48 - CFLO	COMPANHIA FORÇA E LUZ DO OESTE	D (2)	P	PR
49 - CELESC	CENTRAIS ELÉTRICAS DE SANTA CATARINA S.A.	G/D (2)	E	SC
50 - NOVA VENEZA	FORÇA E LUZ NOVA VENEZA	D	P	SC
51 - EFLUL	EMPRESA FORÇA E LUZ DE URUSSANGA LTDA.	D	P	SC
52 - HXL	HIDRELÉTRICA XANXERE LTDA.	D	P	SC
53 - JOÃO CESA	EMPRESA FORÇA E LUZ JOÃO CESA LTDA.	D	P	SC
54 - CEEE	COMPANHIA ESTADUAL DE ENERGIA ELÉTRICA	G/D (2)	E	RS
55 - ELETROCAR	CENTRAIS ELÉTRICAS DE CARAZINHO S.A.	C/D (2)	M	RS
56 - HIDROPAN	HIDROELÉTRICA PANAMBI S.A.	G/D (2)	P	RS
57 - UENPAL	USINA HIDRO-ELÉTRICA NOVA PALMA LTDA.	G/D (2)	P	RS
58 - ILOPOLIS	FORÇA E LUZ ILOPOLIS LTDA.	D	P	RS
59 - PMIJUI	PREFEITURA MUNICIPAL DE IJUI	G/D (2)	M	RS
60 - MUXFELDT	MUXFELDT, MARIN & CIA.	G/D (2)	P	RS
61 - PMPUTINGA	PREFEITURA MUNICIPAL DE PUTINGA	G/D (2)	M	RS

#### REGIÃO CENTRO-OESTE

62 - ENERSUL	EMPRESA DE ENERGIA ELÉTRICA DE MATO GROSSO DO SUL S.A.	G/D (2)	E	MS
63 - CENAT	CENTRAIS ELÉTRICAS MATOGROSSENSES S.A.	G/D (2)	E	MT
64 - CELG	CENTRAIS ELÉTRICAS DE GOIAS S.A.	G/D (3)	E	GO
65 - CHESP	COMPANHIA HIDRELÉTRICA SÃO PATRÍCIO	G/D (2)	P	GO
66 - CEB	COMPANHIA DE ELETRICIDADE DE BRASÍLIA	G/D (2)	E	DF
67 - ITAIPU	ITAIPU BINACIONAL	G	F	BR/PY

#### LEGENDA:

- \* - GRUPO ELETROBRÁS
- \*\* - ELETRONORTE - RO/AC/AM/PA/AP/MA/MT/TO
- CHESF - PI/CE/PB/PE/AL/BA
- FURNAS - MG/RJ/SP
- ELETROSUL - PR/SC/RS

#### TIPOS

- G - EMPRESA GERADORA DE ENERGIA ELÉTRICA
  - D - EMPRESA DISTRIBUIDORA DE ENERGIA ELÉTRICA
- (1) PREDOMINÂNCIA: GERADORA  
(2) PREDOMINÂNCIA: DISTRIBUIDORA  
(3) PREDOMINÂNCIA: NÃO HÁ

#### CONTROLE AÇÃOÁRIO

- F - FEDERAL
- E - ESTADUAL
- M - MUNICIPAL
- P - PARTICULAR

Fonte: Sistema de Informações Empresariais do Setor de Energia Elétrica - SIESE (10/out/91)

### 4.3.3 Os mecanismos de coordenação e outras avenças

Com apoio no relatório "Energy in Brazil" (nota 26) passamos a descrever os mecanismos em foco. Tais são eles, basicamente: o Grupo Coordenador do Planejamento de Sistemas (GCPS); o Grupo Coordenador para a Operação Interligada (GCOI); e o Comitê Coordenador de Atividades do Meio-Ambiente do Setor Elétrico (COMASE). Algumas linhas a mais para descrever cada uma destas siglas completam o quadro do que viria a ser o aparentemente equilibrado Modelo Institucional do Setor Elétrico.

O sistema elétrico brasileiro é composto basicamente de dois grandes sub-sistemas hidrelétricos: um abrangendo as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste; e um outro compreendendo as regiões Norte e Nordeste. Há, além destes, alguns outros sistemas isolados dispersos pelas regiões Norte e Centro-Oeste, alguns deles com a responsabilidade de suprimento de capitais estaduais.

O tamanho do sistema elétrico brasileiro torna complexos sua operação e seus planos de expansão. Alia-se a isto o fato de que os dois citados sub-sistemas derivam de bacias com regimes hidrológicos distintos. Tais circunstâncias obrigam as empresas de utilidade pública para a prestação de serviços de energia elétrica a um enorme esforço de cooperação, no sentido de otimizar soluções globais para a sociedade como um todo, priorizando-as em relação àquelas que favoreçam interesses particulares, geralmente bem justificados tecnicamente e, por isso mesmo, manifestados através de empresas do setor elétrico. Mas a diversidade de interesses interempresariais gera conflitos que interferem na cooperação, havendo por isso a necessidade de um maior desprendimento para a busca de soluções mais consentâneas com o interesse público do que com o estatal.



O GCPS é um foro de participação empresarial onde são trazidas as contribuições para o planejamento de longo prazo (15 anos), uma necessidade determinada pelos altos investimentos envolvidos e, também, pelos dilatados prazos de construção de hidrelétricas. O planejamento é revisado anualmente com base em dois parâmetros: a demanda projetada em função do crescimento dos mercados regionais e as avaliações técnico-econômicas do suprimento, de modo a aperfeiçoá-lo e torná-lo capaz de atender à demanda esperada.

O GCOI é um outro foro onde são perseguidos os objetivos de assegurar a continuidade do suprimento e a otimização do sistema de operação, maximizando a disponibilidade de energia e minimizando os gastos com combustíveis fósseis.

O COMASE tem por objetivo se ocupar das questões do setor elétrico relacionadas com a proteção do meio-ambiente, assessorando o GCPS quanto a possíveis efeitos negativos de projetos que, de outra maneira, poderiam ser inadvertidamente tomados como prioritários.

A pluralidade de interesses interagindo no seio do setor elétrico pode não ser visível à primeira vista, mas nem por isso é menos atuante. O fenômeno do monopólio induz ao equívoco de se imaginar que, sendo controlado pelo Estado, não haja competição, pelo pressuposto de que o Estado é uno e de que o mercado é de um serviço monopolista. Não obstante a condição de monopólio natural da energia elétrica e ao fato de ser o bem inteiramente homogêneo entre os produtores, há, com efeito, grande competição entre eles, fenômeno que Chamberlain (nota 27) denomina de "concorrência monopolista". Sua teoria se baseia na constatação empírica de que há muito poucos monopolistas porque há muito poucos bens para os quais não existem substitutos próximos; e há muito poucos bens inteiramente homogêneos entre os produtores. Ao contrário, há uma série

de bens com alguns substitutos e outros com muitos substitutos, porém não perfeitos. Já se viu que a energia elétrica é tida como um bem sem substituto próximo quando destinada à iluminação; e com alguns substitutos para fins de aquecimento, mas não perfeitos.

Por isso a competição não ocorre ao nível do mercado, no sentido de que as empresas federais, estaduais ou municipais não dependem da conquista dos consumidores de energia elétrica circunscritos à área de concessão que a União lhes franqueia, seja para crescerem, ou mesmo para sobreviverem. Como já se viu, o bem é indiferenciado e indivisível para os consumidores, mas não sendo o Estado monolítico, há uma acirrada concorrência empresarial pela conquista das franquias que a União concede através do DNAEE para a exploração dos aproveitamentos hidrelétricos, envolvendo concessionárias estaduais no caso de cursos hídricos limítrofes de estados-membros, ou envolvendo empresas regionais federais e concessionárias estaduais nos casos dos aproveitamentos cogitados estarem situados na mesma área de concessão (nota 28). Desse modo, nem só de cooperação vivem os citados foros, mas também de uma boa dose de conflito pelos recursos constitucionalmente centralizados pelo Governo Federal, no caso representado pela Eletrobrás. Como tais recursos são públicos, há que ajustar o conflito através de alguma instância de mediação pública, pois a grande maioria dos consumidores paga uma tarifa teoricamente justa, calculada pelo custo do serviço, tarifa esta que vai contribuir para a expansão das empresas, sem que suas necessidades implicadas tenham sido devidamente levadas em consideração como critério fundamental para a garantia da qualidade dos serviços derivados dessa expansão (nota 29).

Assim sendo, não é demasiado admitir que a existência de uma competição "para cima" e fora do alcance do controle social pode ensejar a emer-

gência de interesses meramente corporativos influenciando no modo de operar e nos destinos dos serviços de utilidade pública de energia elétrica. Tais interesses se manifestam pela ação da burocracia estatal que, como já se viu no início deste trabalho, tende a converter para si os objetivos organizacionais, pelo controle que detem da especialização e dos meios de operá-los. As práticas não compatíveis com os objetivos originários da empresa pública, especialmente porque costumam ser bem justificadas, consistem no que talvez seja o maior desafio para o setor público brasileiro, circunstância que afetaria inevitavelmente o setor elétrico. O potencial de adaptação e capacidade de resposta que a média gerência poderia apresentar para uma efetiva adesão à gestão da qualidade é, antes de tudo, condicionada à uma alteração no perfil dos valores e das condições predominantes dentre aqueles com poder de decisão na administração pública brasileira, como se verá a seguir.

#### **4.3.4 Um perfil dos valores e condições predominantes**

Pesquisa (survey) encomendada por Martins (nota 30) e realizada com 107 altos dirigentes (nota 31) que passaram a ocupar os seus cargos na administração pública direta e indireta (Governo e empresas) depois de 1964, teve por objetivo focalizar tres dimensões relacionadas aos "quadros" do Estado, como se segue:

- a) suas formas de inserção no Estado e o movimento de renovação de quadros a partir de 1964 e, sobretudo, de 1974;
- b) um contraponto dos representantes do setor empresas com os do setor Governo;
- c) algumas orientações econômicas e políticas dos atores.

Tais dimensões são reveladoras de dados que merecem ser retidos para ilustrar o pressuposto de que certa mentalidade exageradamente empresarial esteja prevalecendo de um modo pernicioso sobre o aspecto público que origina e justifica a existência da empresa estatal, não pelos valores empresariais em si, mas pela impropriedade do modo e situação em que são assumidos.

Assim é que, começando pela dimensão "formas de inserção no Estado", temos a progressiva prevalência da cooptação sobre o concurso nos processos de seleção para a ocupação dos referidos cargos, desde 1943, tal como ilustra o quadro a seguir (nota 32). Metade dos 76 casos de não-concursados são de "segundo escalão" (chefes de departamento ou equivalentes), revelando que o critério de "indicação" transcende o de concurso para os cargos de direção.

Quanto ao que se entende por "indicação" e sua respectiva distribuição percentual entre empresas e agências de Governo, Martins oferece a seguinte codificação tabelada:

	EMPRESAS	GOVERNO	TOTAL
(1)	47,0	36,6	43,0
(2)	6,0	2,4	4,7
(3)-(4)	28,8	14,6	23,3
concurso	18,2	46,4	29,0
	-----	-----	-----
	100,0	100,0	100,0

sendo:

- (1) - indicação hierárquica: convite de pessoa com posição de mando na entidade;
- (2) - indicação "política": de alguém na hierarquia do Estado, mas fora da entidade;
- (3) - indicação de terceiros ou por "conhecimento" de alguém na entidade; e
- (4) - por convite formalizado da entidade ou outros casos.

Tudo isto faz ressaltar a constatação de Martins que reforça a degeneração de um Governo pelo povo: a de que a cooptação se dá aparentemente com base em um reconhecimento (subjetivo) de talentos, afinidades sociais e/ou lealdades pessoais, já que a terça parte dos recrutamentos no setor Governo e quase a metade no setor empresarial "se faz por decisão do chefe hierárquico na própria entidade" (nota 33). Tendo em vista a progressiva predominância desse critério de seleção a partir de 1964, o fenômeno estaria a sugerir "a existência ou formação de uma certa identidade ou coesão social prévia no estrato que se insere no processo de tomada de decisões, de forma ainda mais clara no setor empresas do que no setor Governo." (nota 34).

Passando à segunda dimensão - contraponto dos representantes do setor empresas com os do setor Governo - dois aspectos merecem ser destacados da obra de Martins (nota 35): a identidade social e funcional e a remuneração.

A imagem que o universo pesquisado faz de si mesmo é captada através da pergunta: "A seu ver, qual das seguintes categorias melhor descreveria suas atividades atuais?", sendo as respostas distribuídas segundo sejam os funcionários da administração pública direta (Governo) ou indireta (empresas), conforme o quadro (auto-revelador) que se segue (nota 36):

#### AUTO-IDENTIFICAÇÃO

SETOR	EXECUTIVO	ALTO-FUNCIONÁRIO	TOTAL
Governo	76,9%	23,1%	100%
Empresas	95,5%	4,5%	100%

Não obstante, convém tecer algumas considerações a respeito das constatações de Martins, sobre o desprestígio da função pública, para em seguida deixar fluir as próprias palavras desse autor a esse mesmo respeito. Com a ressalva de que a discussão sobre o novo tipo sociológico que o modo de expansão do Estado estava engendrando - o "executivo de Estado" - não pode ser limitada a um simples "survey", o dado revelado é enfatizado por este autor, não só porque serve para mostrar a mentalidade empresarial com que os funcionários se reconhecem na sociedade em que vivem, mas também porque revela o desprestígio do conceito de funcionário público, fato este tão mais marcante e curioso se levarmos em conta o "status" que tal posição social já representou no passado, bem como se observarmos que à alternativa de "executivo" foi oferecida a escolha de "alto funcionário", sem que o adjetivo tivesse aparentemente exercido qualquer atenuação ao conceito negativo de "funcionário", inclusive sobre aqueles ocupando cargos na administração direta. Concluindo parcialmente esta sub-dimensão, Martins (nota 37) sustenta que

"Mesmo os homens de Governo se consideram 'executivos' e com isso não apenas revelam sua identificação com uma imagem tipicamente empresarial, como certamente, através dela, estão expressando a concepção de algo muito real: a da nova estratificação que corta os quadros do Estado, que separa o Estado burocrático do Estado empresarial. O fato de este último não se restringir ao setor produtivo do Estado, mas penetrar o setor Governo, está ligado ao problema ... da introjeção, por estes quadros, de pautas privadas de procedimento no exercício de funções públicas"

Duas razões são apontadas para explicar o fenômeno (nota 38):

"Primeiro, a diluição da idéia de *res publica* pela substituição - nação por mercado - do referente que lhe confere uma significação. Segundo, o fato de que tais atores desempenham seus papéis 'livres' de qualquer platéia crítica; no vazio criado pela ausência desta o conceito público tende naturalmente a perder seu sentido e sua significação: porque perde seu predicado. Parecem ser essas circunstâncias que marcaram o fortalecimento da 'tecnoburocracia' no país."

Ainda dentro da dimensão "contraponto empresas x Governo", a remuneração é um aspecto assaz relevante, não tanto pelo que em si mesmo pudessem contribuir para o esvaziamento da noção de *res pública*, por mais altos que fossem os salários de um ou de outro grupo. Mas sim pelos efeitos danosos que, em meio à expansão do Estado, a competição representantes do setor empresas *versus* representantes do setor Governo tem gerado em prejuízo destes últimos, os quais, afinal, são, de direito, aqueles direta e superiormente responsáveis pela administração da coisa pública. É que os salários nominais do pessoal do setor empresas eram (como talvez ainda sejam) apreciavelmente melhores no setor empresas do que no setor Governo, como indicado no quadro a seguir (nota 39):

# SALÁRIOS NOMINAIS - 1976

Faixas salariais (salários mínimos de 1976)	Governo	Empresas
19 - 26	12 (29,3%)	2 (3,0%)
26 - 32	14 (34,1%)	4 (6,1%)
32 - 39	5 (12,2%)	5 (7,6%)
39 - 52	6 (14,6%)	18 (27,3%)
52 - 58	2 (4,9%)	28 (42,4%)
59 ou mais	2 (4,9%)	9 (13,6%)



Martins faz duas outras observações importantes a respeito desses últimos dados. A primeira é a de que não há correlação entre os níveis de competência formal e de remuneração dos representantes da administração direta e indireta pesquisados. Desse modo - é a segunda observação - o fato de serem os salários no setor empresas mais altos não só estimulou a criação de empresas no processo de expansão do Estado, como também ajudou a esvaziar o setor Governo de pessoal qualificado para gerir o aparelho de Estado cada vez mais complexo e diversificado.

Conclui Martins (nota 40) dando ênfase ao fato de que

"se não são grandes as diferenças na morfologia dos integrantes dos setores Governo e empresas, a diferença salarial, por si só, é suficiente para separá-los socialmente, para fazer com que cada um tenda a se constituir num estrato com características, pautas de comportamento e percepções do mundo diferentes. Não houvesse outras razões, bastaria esta para que a identificação subjetiva do empresário do Estado com o próprio Estado encontre uma barreira dificilmente transponível. É justamente a partir de questões como essa que são engendrados, objetivamente, os processos de estratificação social. No caso em questão, com a peculiaridade de que eles são gestados pelo próprio Estado em expansão."

Por último, na terceira dimensão, referindo-se a algumas orientações econômicas e políticas dos atores, Martins (nota 41) conclui que opiniões discordantes com relação ao modelo de desenvolvimento adotado no

Brasil, notadamente por parte daqueles que ingressaram no setor público após 1974, (dotados de um maior grau de instrução formal, maior capacitação profissional e incidência maior na passagem por empresas privadas), não são significativas para que se possa destacar de forma clara esse grupo do conjunto do universo. Neste sentido, tais discordâncias refletiriam muito mais necessidades de adaptações conjunturais do que um sinal de mudança na percepção de novos valores políticos ou econômicos para os rumos do desenvolvimento nacional. (grifo nosso)

Reforçam essa impressão de Martins (nota 42) algumas reações detectadas na entrevista, reações estas que se referem mais ao Governo do que ao "modelo" de desenvolvimento.

"No sentido de que um 'estilo de governar' que consiste em avocar às instâncias mais altas do Executivo uma ampla e variada gama de decisões, até então tomada ao nível de estratos superiores e médios da burocracia, tem deixado esta última com a sensação de estar sendo 'marginalizada' do processo decisório. Na medida em que não mais se sente participante de tais decisões, a burocracia não apenas tende a delas dissociar sua responsabilidade (daí as discordâncias), como a reivindicar (leia-se para si) formas mais 'abertas' de decisões. Portanto, uma reação conjuntural, o que não exclui a hipótese de que ela se sobreponha a (ou mesmo facilite a expressão de) inquietações ainda difusas sobre problemas estruturais criados pelo próprio desenvolvimento. Até porque um conhecimento relativamente minucioso da história do país, sobretudo a partir dos anos 30,

tem firmado nossa convicção de que - exceção feita a momentos históricos muito específicos - as elites brasileiras **não geram** políticas: adaptam-se (aliás de forma inventiva) a circunstâncias cujo controle lhes escapa."

A propósito, é oportuno lembrar do discurso de Ricardo Semler (nota 43) em homenagem aos líderes empresariais da "Balanço Anual", em setembro de 91, em tom francamente autocrítico em relação à classe a que pertence, diante da crise política e econômica nacional. Nesse discurso é insuspeito o reconhecimento de que historicamente "as elites nunca introduziram mudanças que favorecessem a sociedade como um todo". Considera Semler (nota 44) que além disso "o empresariado nacional não está preparado para atravessar a ponte em direção ao Primeiro Mundo. Entre outras razões porque tem mantido uma relação incestuosa com o poder, sendo incapaz de fazer valer o tão citado e pouco aplicado conceito de livre iniciativa".

O que importa extrair de substancial da metáfora de Semler é de que, para o incesto, o léxico o define como uma relação "ilícita entre parentes consanguíneos, afins ou adotivos" (nota 45), o que por certo, não deixa em situação confortável os parceiros estatais da relação. Por tudo isto, acrescenta Semler (nota 46) que a "questão da obsolescência dos parques fabris, da necessidade de buscar produtividade, qualidade e outros conceitos tais é secundária quando comparada com a falta de uma mentalidade moderna".

Considerando ainda a constatação de Martins quanto à mentalidade pró-mercado predominante nos "executivos" do setor público em detrimento da mentalidade em favor da *res publica* indispensável ao conceito de nação, pode-se concluir que a crítica de Semler às elites extrapola a sua au-

diência empresarial.

Por ora cabe reconhecer que os dados extraídos da pesquisa de Martins são antigos, mas são suficientemente expressivos para caracterizar um perfil dos quadros do setor público brasileiro, tal como ele se apresenta essencialmente na realidade atual. Apesar de terem decorrido quase 20 anos da referida pesquisa e de ter a sociedade brasileira, nesse período, experimentado mudanças significativas no campo de suas relações sociais, econômicas e políticas, não se considera que esse prazo tenha sido tão longo a ponto de modificar condicionamentos estruturados havia pelo menos seis décadas, se a referência básica é a história republicana do Brasil ou, na melhor hipótese, os anos 30 que marcam o início do processo de industrialização do país.

/NOTAS

## N O T A S

- 1 - Amato, P.M., "Que é Administração Pública", in: Jameson, S.H. Que é Administração Pública ?, série Textos Seleccionados de Administração Pública, Vol.1, Fundação Getúlio Vargas, 1962, p.p.88-9.
- 2 - Amato, "Administração Pública e Privada", in: op.cit, p.101.
- 3 - Amato, "Que é Administração Pública", op.cit, p.90
- 4 - Amato, "Administração Pública e Privada", op.cit, p.101.
- 5 - Idem, p.p.103-4
- 6 - Idem, p.104
- 7 - Dutra, Controle de Empresas Estatais, 1991, p.p.12-26.
- 8 - Lei nº 6404, de 15/02/76.
- 9 - "A Lei das Sociedades Anônimas (...) consagrou às sociedades de economia mista os Arts. 235 a 242. Conforme o Art. 235, as sociedades anônimas de economia mista devem submeter-se aos dispositivos desta lei, sem prejuízo das disposições especiais da lei federal", Cf. Dutra. op.cit, p.70.
- 10 - Dutra, op.cit, p.124.
- 11 - Ferguson, Microeconomia, 1989, p.313.
- 12 - Idem, p.p.315-7
- 13 - Idem, p.p.316-7
- 14 - Idem, p.314
- 15 - Idem, p.317
- 16 - Bemowsky, K., "Utilities are Monopolies no More", in: Quality Progress, Jul/1990, p.45.
- 17 - "Em síntese, entre 1880 e 1900, o aparecimento de pequenas usinas geradoras deveu-se basicamente à necessidade de fornecimento de energia para serviços públicos de iluminação e para atividades

econômicas como mineração, beneficiamento de produtos agrícolas, fábricas de tecidos e serrarias. O alto custo de grandes instalações geradoras, aliado à baixa confiabilidade quanto à regularidade do funcionamento dessas instalações, concorreu para que se utilizassem preferencialmente as máquinas a vapor e os aproveitamentos diretos da força hidráulica, que determinavam a localização das fábricas junto às quedas d'água". Memória da Eletricidade, Panorama do setor de energia elétrica no Brasil, 1988, p.33.

18 - "Já no início de 1879, D. Pedro II concedeu a Thomas Edison o privilégio de introduzir em nosso país os aparelhos e processos inventados pelo engenheiro norte-americano para a utilização da energia elétrica, que o imperador conhecera na Exposição de Filadélfia três anos antes. Era intenção de D. Pedro II que esses inventos fossem logo introduzidos no Brasil". Idem, p.29.

19 - "Dois elementos básicos caracterizavam a indústria de energia elétrica no Brasil durante a década de 1920: a construção de centrais geradoras de maior envergadura, capazes de atender à constante ampliação do mercado de energia, e a intensificação do processo de concentração e centralização das empresas concessionárias, que culminou, no final do decênio, com a quase completa desnacionalização do setor. Idem, p.55.

20 - Constituição Brasileira, Art.22.

21 - "*A utilidade pública* apresenta-se quando a transferência de bens de terceiros para a Administração é conveniente, embora não seja imprescindível. A lei geral das desapropriações (Dec. lei 3365/41) consubstanciou as duas hipóteses em *utilidade pública*, pois só emprega essa expressão em seu texto". Cf. Hely Lopes Mello, Direito Administrativo Brasileiro, p.514.

- 22 - Almeida, M. R., "Sociedades Coligadas, Controladas e Controladoras (holding)", 1987, p.89.
- 23 - Idem, p.90
- 24 - Ibidem
- 25 - Idem, p.89
- 26 - Brazilian National Committee - World Energy Council, Energy in Brazil, Set/90, p.2.5
- 27 - Cf. Ferguson, op.cit, p.351.
- 28 - "The Brazilian state power generating companies thus demonstrated a novel way of spurring performance in state enterprise. A traditional argument against state production is that such ventures are not exposed to the rigors of market competition - either because they operate in an industry with natural monopoly (e.g., electric power), or because the state imposes its own monopoly (e.g., petroleum refining in Brazil). In the Brazilian electric power sector, the government went into a naturally monopolistic industry, but left alone the branch of the industry (distribution) that required supply by only one company. By taking on generation only, state power production could contain many companies. In lieu of competition in the product market, competition for financing could stimulate state enterprise to behave like competitive private enterprise. Although the performance of the Brazilian state power companies in many cases, and at many points, fell below the standards of efficiency suggested here, there is no doubt that the successful cases can be explained in part by the competitive atmosphere in which they had to exist". Cf. Judith Tendler, Electric Power in Brazil, p.152. (grifo nosso)
- 29 - O quadro que se segue fornece uma idéia clara da participação das

classes de consumidores no mercado de energia elétrica e na receita daí obtida:

CLASSE	MERCADO (%)	RECEITA (%)
Residencial	23,1	30,5
Grandes consumidores (A1+A2)	28,6	17,4
Outros consumidores industriais	20,6	21,8
Comercial	11,7	17,0
Outros	16,0	13,3
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: M. Estellita Lins, *Jornal do Brasil*, 1991(?) s/d.

Por aí se vê quem paga a maior parte da conta nacional. Enquanto o consumidor residencial contribui com aproximadamente a terça parte da receita total para um consumo de 23% do total, os grandes consumidores industriais contribuem com praticamente a metade da parte residencial para um consumo de quase um terço do total. Conforme Estellita Lins, esta situação vem se agravando, pois além da redução dos descontos concedidos aos consumos residenciais mais baixos entre outubro de 89 e janeiro de 91, em junho de 91 o então Ministério da Infraestrutura baixou uma portaria distorcendo ainda mais a configuração retratada, na medida em que concedeu reajuste de 9,2% para todas as tarifas, exceto para as das classes A1 e A2, que permaneceram estáveis. (M. Estellita Lins, "Pequeno Consumidor é quem paga a conta", *Jornal do Brasil*, 1991 - ?, s/d).

30 - Martins, L., *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós 64*. 1985, p.p.195-239



- 31 - "Destes, 66 eram representantes de dez empresas estatais e 41 ocupavam postos em quatro órgãos do setor Governo", Cf. Martins, op.cit, p.195.
- 32 - Trata-se do Quadro S-1 de Martins, op.cit, p.201.
- 33 - Ibidem
- 34 - Idem, p.p.201-2.
- 35 - Idem, p.208.
- 36 - Corresponde ao Quadro S-6 de Martins, op.cit, p.209.
- 37 - Idem, p.210.
- 38 - Ibidem.
- 39 - Corresponde ao Quadro S-14 de Martins, op.cit, p.218.
- 40 - Ibidem
- 41 - Idem, p.235.
- 42 - Ibidem
- 43 - Semler, Ricardo, Folha de São Paulo de 10-IX-91.
- 44 - Ibidem.
- 45 - Ferreira, Aurélio B. de Holanda, 1975, p.752.
- 46 - Semler, R. op.cit.

## V. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O contexto fundamental de referência é a administração pública. Como já se viu, a administração pública federal brasileira é dividida em dois grandes grupos: a administração direta que consiste no Governo da República com a presidência e os seus ministérios; e a administração indireta que compreende as agências do Estado com personalidade jurídica própria, sejam de direito público, sejam de direito privado. No subconjunto das organizações do Estado com personalidade jurídica de direito privado se situa o seu setor produtivo, organizado em empresas estatais, designação genérica adotada no Brasil para subentender as empresas públicas e as sociedades de economia mista (nota 1). É dentre as sociedades de economia mista que se encontram as empresas basicamente constitutivas do setor elétrico.

Visto de uma perspectiva do lado produtivo de bens da economia, o setor elétrico pode ser compreendido como sendo o ramo da indústria elétrica responsável pela produção de energia elétrica, para onde se dirige o interesse deste trabalho. Está excluído, portanto, desta compreensão de setor elétrico o ramo da indústria de equipamentos e materiais elétricos e afins, ramo este que é, aliás, totalmente privado. Não está excluído do setor elétrico, todavia, o conjunto de empresas nacionais remanescentes da época em que as concessões para o atendimento às demandas de energia elétrica surgidas com o crescimento econômico eram uma questão a ser resolvida com os poderes municipais. Tais empresas tiveram os seus direitos preservados por uma solução governamental (nota 2)

quanto ao que seria de responsabilidade pública ou privada no setor elétrico, controvérsia que se estabeleceu desde quando o Estado passou a ter uma participação decisiva nos investimentos do setor. Acordou-se, na época, que seriam preservados os direitos de tais empresas continuarem operando a distribuição de energia elétrica a partir da exploração de suas pequenas e esparsas usinas geradoras de eletricidade, ou da compra da energia gerada fora de suas asseguradas áreas de concessão. Visto, porém, de uma perspectiva do lado consumidor - que por sinal é a perspectiva que melhor convém a uma abordagem atualizada da gestão da qualidade - o setor elétrico não constitui apenas uma indústria de bens; constitui também (ou sobretudo) uma organização de prestação de serviços, pertencentes ao rol de estabelecimentos concebidos como de "serviços de utilidade pública", por declaração do Estado como sendo de utilidade pública as áreas e os recursos para cuja exploração ele concedeu a licença.

O setor elétrico, como parte integrante da administração indireta, subordina-se tradicionalmente ao ministério responsável pelos assuntos relacionados com a energia. O elo pelo qual a administração indireta se relaciona com a administração direta, no caso do setor elétrico brasileiro, se dá respectivamente, pela Centrais Elétricas Brasileiras - Eletrobrás, empresa "holding" do sistema e pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE, órgão ministerial e responsável pelo poder concedente do direito de projetar, construir e operar instalações destinadas à produção, transmissão e distribuição de energia elétrica no país.

Para fins de definição do objeto de estudo, o setor elétrico é definido, então, pelo seguinte conjunto de concessionárias: a Itaipú Binacional, as empresas controladas e coligadas à Eletrobrás, bem como as em-

presas municipais e plurimunicipais, estas últimas de capital predominantemente privado.

Assim delimitado o objeto de estudo, tres características factuais sobressaem:

- 1 - O fato de ser a atividade econômica inerentemente uma produção de serviços, tanto ou mais do que de um bem;
- 2 - O fato de o serviço produzido pertencer inerentemente à categoria de serviço público, não por ser de propriedade estatal, mas por ser um serviço de utilidade pública; isto é, virtualmente monopolista por ser um produto indivisível; mais do que isto, destina-se a um mercado de monopólio natural servindo a todos; e
- 3 - O fato de ser o setor elétrico brasileiro predominantemente estatal, embora não seja esta uma condição inerente à atividade econômica.

É a partir de tais características factuais do setor que se procurará discutir, de modo não exaustivo, alguns limites e possibilidades de absorção da gestão da qualidade que ele apresenta, tanto para conterem-se certas ilusões, como para se aproveitarem as oportunidades que a modalidade administrativa oferece ao setor público de eletricidade.

/NOTAS

## N O T A S

- 1 - Decreto-Lei nº200 de 25/02/1967.
- 2 - "A estratégia adotada pelo governo Kubitschek, posteriormente confirmada, em relação à questão das áreas de atuação do capital público e do capital privado, foi a de colocar em prática a configuração apresentada para o setor no Plano Nacional de Eletrificação de 1954. Em outras palavras, caberia às empresas públicas, federais e estaduais, o comando da expansão da capacidade instalada no Brasil, ficando a cargo das concessionárias particulares, estrangeiras e nacionais, os serviços de distribuição de energia elétrica". Memória da Eletricidade, op.cit, p.p.143-4.

## **VI. LIMITES**

### **6.1 Devido à condição de ser um serviço (mais do que um bem)**

Os principais aspectos enunciados por Zimmerman & Enell (nota 1) que marcam significativamente a diferença entre um bem e um serviço, com limitações para este último, são dados a seguir:

- a) **vendas diretas** - obriga que a empresa produtora de bens seja também comercializadora na prestação do serviço. Sendo um bem monopolista é natural que não haja competição pela conquista de consumidores. Na melhor das hipóteses, isto é, mediante a existência de cobrança exterior, o que se observa é uma tendência de contornarem-se as deficiências do serviço com um atendimento correto nos momentos e nos locais de reclamação. Mantido o mesmo padrão de qualidade na produção do bem ou na prestação do serviço em condições de crescimento de energia elétrica, o resultado costuma ser o da expansão de um anti-serviço, isto é do serviço de atendimento a reclamações, de inevitáveis conseqüências anti-econômicas.
- b) **contatos diretos com os usuários** - podem acarretar desconfortos incontornáveis para os consumidores, como são, por exemplo, os casos em que, para a realização do serviço, algum bem do consumidor fique sob custódia da organização, quando não é o caso do próprio cliente ter que ficar preso em fila, ou esperando a realização do serviço, se não houver outra alternativa. Tais são os casos, por exemplo, em que a concessionária de energia elétrica se responsabilize pelo re-

paro de algum eletrodoméstico danificado por queda de tensão na rede elétrica; ou em que se tenha que enfrentar a precariedade dos serviços bancários para o pagamento de uma conta de luz; ou ainda em que alguém tenha que se conformar com o lapso das atividades normais, produtivas ou não, devido à interrupção no fornecimento de energia elétrica;

c) **disponibilidade do serviço quando demandado** - diz respeito à frustração gerada pela indisponibilidade do serviço no momento em que ele é demandado para utilização, o qual, em se tratando de energia elétrica, não é um fato comum no Brasil, dado o alto grau de confiabilidade que até esta data ainda tem sido possível manter no fornecimento (nota 2) Mas em se tratando de atendimento ao público para reclamações em agências, ou pagamento de contas de luz, por exemplo, já não se pode dizer a mesma coisa. Tendo em vista que estas últimas são atividades de apoio e cobrem, em geral, o que já é em si desagradável para o consumidor, uma eventual indisponibilidade só pode aparecer como agravante de um estado de coisas desfavorável para a concessionária;

d) **tempo de realização do serviço** - analogamente ao item anterior, não há problema com a energia elétrica em si, já que não há espera pelo consumo do bem. Mas não se pode dizer o mesmo quanto ao serviço de apoio de cobrança de contas, ou de atendimento ao público em agências. A permanecer estável o quadro de pessoal nos estabelecimentos, simultaneamente ao aumento da demanda por energia elétrica, tendem a dilatarem-se os tempos de realização dos serviços de apoio na medida em que eles podem acabar embutindo um tempo de indisponibilidade no tempo total de realização do serviço;

e) **trabalho não armazenável ou transportável** - essa é uma característi-

ca assaz relevante no que tange aos serviços de eletricidade, pois ela se encontra no limite da restrição a que se refere essa característica. Esclareça-se: uma "pizza" ainda pode ser armazenada por algum tempo, de acordo com uma certa expectativa de afluência ao estabelecimento de "fast-food"; e pode até mesmo ser demandada para consumo a algumas centenas de metros do local onde foi produzida, desde que tenha sido embalada "para viagem". Tais condições já não se aplicam a vagas em hotéis, e muito menos ainda a energia elétrica, limitando sobremaneira as possibilidades de aplicação dos instrumentos convencionais de gestão da qualidade;

f) **produto do serviço criado no ato da entrega** - esta é outra particularidade que para o caso da energia elétrica se reveste de extremas implicações, visto que a produção e o fornecimento são eventos simultâneos - ocorrem à velocidade da luz - não havendo, portanto, um lapso de tempo entre eles. Desnecessário seria argumentar pela impossibilidade de ações corretivas sobre 1 kWh de energia elétrica produzido;

g) **benefícios primários, não um produto físico** - diz respeito ao efeito gerado não ser tangível, mas de sensíveis benefícios, agregando subjetividade e incerteza na mensuração e, por conseguinte, no controle.

Pela limitação que introduzem na gestão da qualidade, tais características permitem confirmar a classificação das atividades econômicas de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica como partes integrantes de um mesmo serviço, não no sentido de que não haja uma produção, mas sim no sentido do tanto que a sua produção mais se assemelha, por exemplo, à "produção" de um corte de cabelo, com a diferença



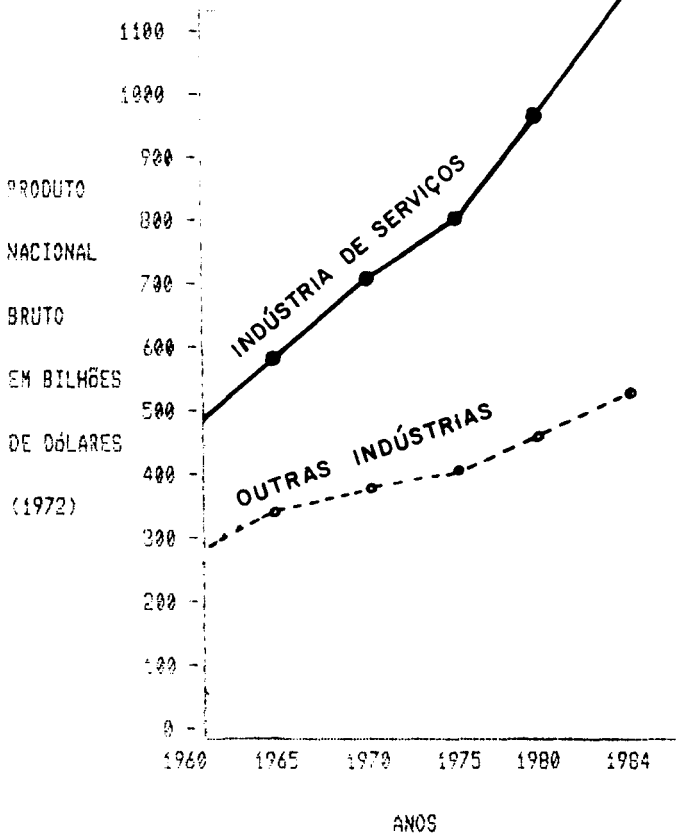
básica de que ele não é produzido para uma pessoa, mas para todas. Com efeito, a venda é direta; os contatos são diretos com os consumidores; há disponibilidade no momento em que é demandada; não é possível estocá-la e só pode ser consumida onde for demandada; o benefício é criado no ato da entrega e o produto final não é físico.

A expansão do setor terciário da economia, se apresenta como uma tendência impulsionada pelo progresso tecnológico em escala mundial. A figura 9 a seguir (nota 3) ilustra essa tendência.

Figura 9

COMPARAÇÃO DO EMPREGO NAS INDÚSTRIAS DE SERVIÇOS E DE PRODUTOS TANGÍVEIS		
INDÚSTRIAS	%	EMPREGO EM 1984 (MILHÕES)
- Indústria de produtos tangíveis	28,2	28,7
. Indústria de bens		21,0
. Construção		6,7
. Mineração		1,0
- Indústria de serviços	71,8	73,2
. Serviços (saúde, negócios, serviços profissionais, hotelaria, educação, bem-estar, etc)		32,2
. Comércio em atacado e varejo		22,0
. Transporte, comunicação e outros serviços de utilidade pública		7,4
. Finanças, seguro e imóveis		6,8
. Administração pública		4,8
- Total de emprego fora da agricultura	100	101,9

Fonte: "Statistical Abstract of the U.S.", 1986.  
Tabela 682



Contribuições relativas das indústrias de serviços e não-serviços nos Estados Unidos entre 1960 e 1984. As indústrias de serviços incluem transporte, comunicação e outros serviços de utilidade pública; comércio em atacado e varejo; finanças; seguros; imóveis, atividades de negócios, e serviços profissionais; educação; e governo. Outras indústrias incluem a indústria de bens, agricultura, mineração e construção. (Do "Statistical Abstract of the U.S." 1986, tabela 722)

Fonte: Juran, J. - Quality Control Handbook, p.33,4

Talvez não seja por outra razão que o conceito de qualidade na produção evoluiu para considerar os bens materiais oriundos da indústria como um caso particular das atividades de prestação de serviços. Assim é que a norma ISO 9004-2:1991(E) trata o produto em termos relativos, isto é, como conteúdo de produto em um "continuum" de serviços, tal como indicado no esquema a seguir:

Figura 10

### CONTEÚDO DE PRODUTO EM UM "CONTINUUM" DE SERVIÇOS



Fonte: Norma ISO 9004-2, 1991, P.1

A energia elétrica tem um baixo conteúdo de produto, tanto assim que é intangível apesar de ser sensível e perfeitamente quantificável. Por outro lado, a sua produção é de natureza contínua, indispensável e, portanto, sujeita à regulação do Estado para uma adequada prestação do serviço.

Em termos de adequação ao uso, Zimmerman & Enell (nota 4) consideram que o conceito de qualidade do serviço é o mesmo que o de qualidade referida a produto, sendo o juiz dessa adequação o cliente e não a organização. No âmbito do setor elétrico o cliente costuma ser chamado de consumidor. Todavia, como não é suficiente conceituar a qualidade da energia elétrica em termos de adequação ao uso de um produto - visto tratar-se de um serviço de utilidade pública e ser a energia elétrica um mercado de monopólio - o consumidor é mais do que um mero demandante

de mercadoria a ser satisfeito. Ele é um cidadão a ser respeitado, pois a sua satisfação será medida pelo consumo de um bem insubstituível e indispensável para o atendimento de suas necessidades de conforto e bem-estar social.

É preciso lembrar que a satisfação do cliente da empresa privada, que faz as suas escolhas racionais no mercado concorrencial segundo necessidades especificadas ou implicadas, não tem o mesmo significado que o atendimento aos direitos do cidadão consumidor de serviços públicos prestados por uma empresa monopolista, cidadão esse que não tem como fazer escolhas, a não ser a de se manifestar com a sua voz (nota 5) para forçar a melhoria da qualidade requerida, implicada, mas não satisfeita.

## 8.2 Devido a ser um serviço de utilidade pública (monopólio)

### 8.2.1 A necessidade implicada

Como visto em 3.2, o estado da arte da gestão da qualidade é aquele cujo controle é conceituado (nota 6) como controle da qualidade total por toda organização ("total quality control organizationwide"), ou como (nota 7) "controle da qualidade por toda empresa - CTQE", sigla esta adaptada de "company wide quality control - CWQC" (nota 8).

Já foi visto que a concepção da qualidade no que tange à prestação de serviços de energia elétrica envolve tanto a satisfação de necessidades estabelecidas como implicadas. As primeiras são especificadas pelo poder concedente, no caso o Governo Federal através do DNAEE. Quanto às necessidades implicadas, compete às próprias concessionárias descobri-las, traduzi-las para a linguagem organizacional e convertê-las em processos que se coadunem com as expectativas dos consumidores. Isso im-

plica numa estratégia de "marketing", não necessariamente para atrair clientela, mas precisamente para buscar atender às necessidades implicadas. Essa estratégia tem a virtude de apontar para uma nova mentalidade da empresa, no sentido de abandonar a cômoda segurança da certeza do faturamento, particularmente importante em se tratando de um serviço essencial, e adotar um condicionamento voltado para o consumidor. Certamente seriam muitas as descobertas realizadas a partir de prospecções de necessidades direta ou indiretamente relacionadas com a prestação de serviços de energia elétrica a consumidores de todas as classes - residencial, comercial e industrial - fato que poderia inclusive ampliar a missão organizacional. Contudo, não cabe aqui especular sobre quais poderiam ser essas necessidades, mas sim, para efeito de uma gestão da qualidade, de saber da extensão dessas necessidades, o que só pode ser obtido pelo conhecimento do universo demandante. Uma empresa que adote uma gestão da qualidade tem por objetivo principal satisfazer as necessidades das pessoas afetadas pela sua produção. Campos (Nota 9) discrimina essas pessoas em quatro categorias de clientes, a saber:

- consumidores - para quem a empresa dirige a sua produção de bens ou serviços;
- empregados - com quem a empresa conta para levar a cabo a sua produção, seja participando diretamente na organização, seja indiretamente nas organizações de que ela depende para o fornecimento dos insumos, distribuição dos produtos, prestação de assistência técnica etc.;
- acionistas - de quem a empresa depende para a sua capitalização e a quem deve remunerar com dividendos ou bonificações resultantes da parte dos lucros não reinvestidos;
- vizinhos - a quem a empresa deve respeitar, mantendo em condições adequadas à vida o meio-ambiente onde atua (nota 10).

No caso de uma empresa estatal do tipo sociedade de economia mista prestadora de serviços de utilidade pública para toda sociedade, todos os empregados, acionistas e vizinhos são, além de clientes, figurativamente falando, também consumidores efetivos do produto gerado, circunstância que distingue essa empresa do comum das outras empresas. Isto porque à preocupação de satisfazer ao que os empregados, acionistas e vizinhos têm de interesses específicos, acresce a necessidade de satisfaze-los enquanto consumidores de um bem essencial, em se tratando de energia elétrica. Por conseguinte a responsabilidade para com a qualidade do serviço prestado adquire implicações de maior abrangência e relevância, em função do fato, já visto, de haver um alto grau de congruência entre o serviço de utilidade pública e o fenômeno do monopólio, nas condições em que este fenômeno se apresenta com as características de um monopólio natural. É a caracterização da função pública (indivisível) do serviço, somada à exclusividade da franquia ao insumo fundamental (os potenciais hídricos de propriedade da União), que acaba conferindo à atividade econômica o caráter monopolista na produção do bem e na prestação do serviço que abrange a todos.

#### 6.2.2 A limitação intrínseca fundamental

Cumprido, em primeiro lugar, tratar da condição de monopólio inerente à atividade econômica (monopólio natural) (a), para em seguida tratar da condição de monopólio conformando um mercado por circunstâncias que não lhe são inerentes, mas são constitucionais (propriedade exclusiva da matéria prima e franquia determinada por um poder concedente) (b).

a) O aspecto central da gestão da qualidade é o controle. Segundo Dutra (nota 11), a língua inglesa utiliza um único termo para expressar, ao mesmo tempo, "autoridade" e "verificação", sendo esse pri-

meiro sentido muito mais freqüente que o segundo. As significações do termo *control* obedeceriam à seguinte ordem de prioridades: "inicialmente, poder de impedir; em seguida, poder de guiar e, finalmente, em último lugar, poder de estimular". Assim, se visto sob o aspecto de dominação, poderiam ser formuladas questões tais como a de quem exerce o controle e sobre quem ele é exercido. Mas se visto sob a ótica de Ishikawa (ver nota 6 cap. I) segundo a qual diante de um objetivo comum há que se encontrar um meio de alcançá-lo eficientemente, então a questão poderia ser apropriadamente formulada em termos de saber como esse controle é exercido. É aí que surge a distinção essencial do controle com vista a um objetivo aceito como comum: de ser ele mais calcado em pessoas hierarquizadas, ou mais baseado em um sistema integrado por todos os participantes. É nesta perspectiva sistêmica que Deming propõe o ciclo PDCA (nota 12), o qual orienta para o método sequencial de planejar, fazer, controlar e agir corretivamente para o início de um novo ciclo.

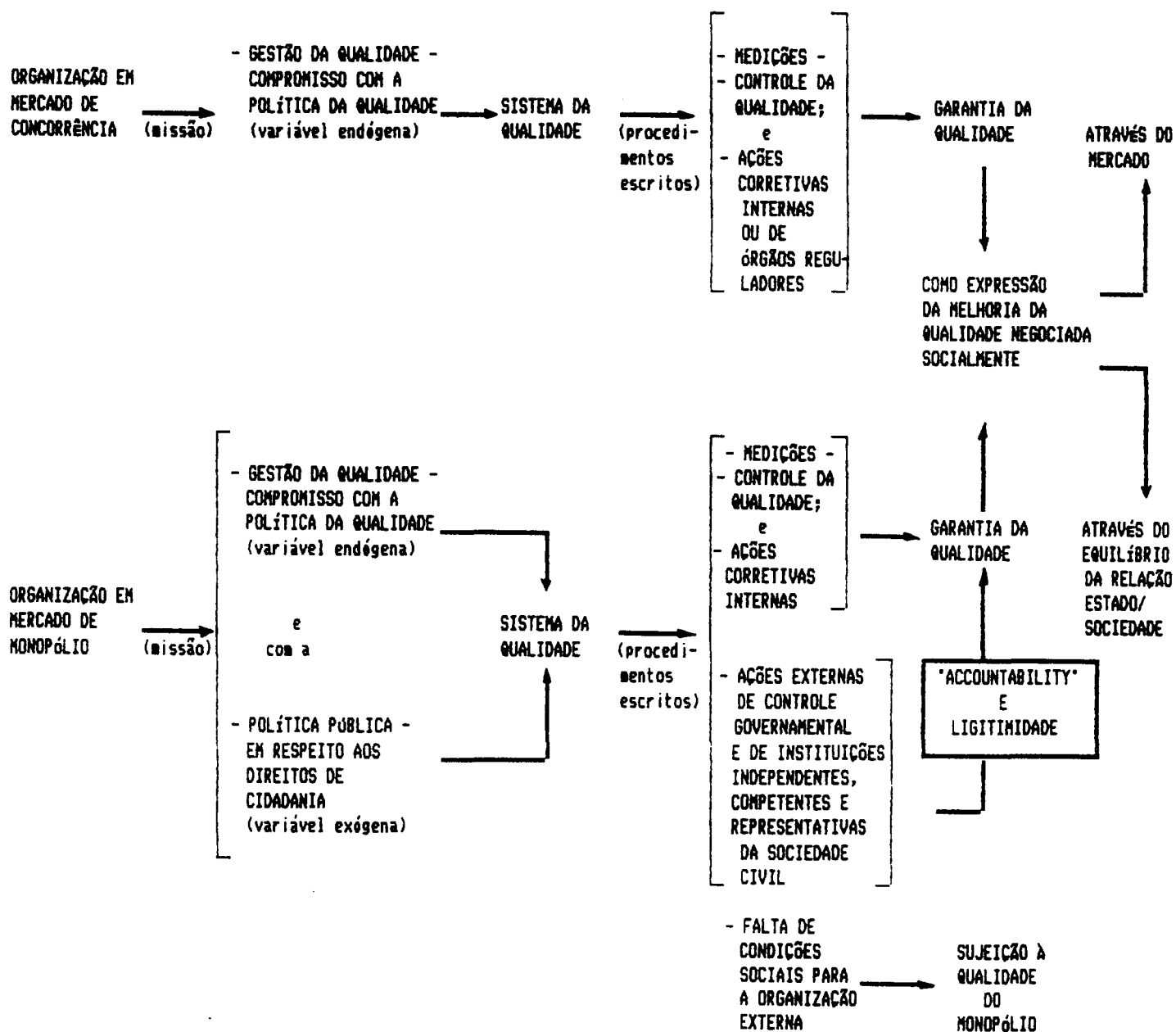
Em uma organização comum atuando em um mercado de concorrência o controle da qualidade deriva em última instância de uma política da qualidade. Pode-se dizer que o controle da qualidade é função indireta de uma política da qualidade, pois depende diretamente da estruturação de um sistema da qualidade, uma variável endógena nas organizações. O objetivo é o de alcançar uma garantia da qualidade que resulte de um processo legitimado pelas forças que atuam no mercado de produtos e de trabalho. A gestão da qualidade tende a ser tão mais garantia de satisfação das pessoas quanto mais legitimado for o processo produtivo através de uma autêntica participação. E tende a ser tão mais participativo quanto maior for o grau de negociação e concorrência a que o produto e o trabalho estiverem expos-

tos nos respectivos mercados.

Por outro lado, em uma organização atuando em um mercado de monopólio o controle da qualidade será incompleto e ineficaz se ele derivar apenas de um sistema da qualidade (a variável endógena) estruturado a partir de uma política da qualidade. Faz-se necessário também um controle externo que, de algum modo, se incorpore ao sistema da qualidade, derivado porém de uma política pública, sendo esta tomada como uma variável exógena a organização. Política pública esta a um só tempo resultante e resultado de cidadania organizada capaz de gerar movimentos sociais ou instituições independentes, competentes e representativos para integrarem o sistema, co-exercendo o controle da qualidade da atividade monopolista. Esse requisito é necessário para compensar a falta que fazem os concorrentes na geração de uma qualidade negociada na luta pelos mercados de produtos e de trabalho e que, desse modo, redunde igualmente em garantia da qualidade. Em outras palavras, quer-se dizer que a debilidade trazida pelo mercado de monopólio à garantia da qualidade produzida nesse mercado por um sistema circunscrito à organização, só pode ser compensado com legitimidade obtida por meio de medição externa.

Nada a estranhar se for observado que a definição de Sistema da Qualidade (3.3.1) inclui na estrutura organizacional as responsabilidades envolvidas e em sua nota 1 reconhece que ele - o sistema - "deve ser tão abrangente quanto necessário para atender aos objetivos da qualidade". Trata-se, então, de um requisito a mais sem o qual o sistema da qualidade implantado pela organização de monopólio não estará apto a garantir qualidade, tal como pode ser feito com maior autonomia pelas organizações em mercado de concorrência. O esquema da figura 11 a seguir é proposto para retratar a limitação que, contrariamente à característica anterior (6.1), já depende de uma ação corretiva externa para apurar a melhoria da qualidade.

Figura 11





b) Quando Ferguson (nota 13) atribui à franquia no mercado uma das causas de monopólio ele a associa aos serviços públicos, embora ele ressalve que essa associação não seja teoricamente obrigatória. Mas em se tratando do poder concedente estatal só é razoável que isto aconteça para serviços públicos. Nesse caso, para assegurar o controle externo, é estabelecido um contrato entre uma instância governamental, que pode ser de nível federal, estadual, ou municipal, e uma firma, que pode ser de capital público, privado, ou misto. De qualquer forma, as condições contratuais não deixam margem a dúvidas quanto às responsabilidades envolvidas:

"a unidade governamental dá a uma firma o direito exclusivo de comercializar um bem ou serviço dentro de sua jurisdição. A firma, em troca, concorda em permitir a unidade governamental controlar certos aspectos de sua conduta no mercado. Por exemplo, a unidade governamental pode limitar, ou, pelo menos, tentar limitar os ganhos da firma a um retorno justo sobre o valor de mercado de ativos. Em outros casos, a unidade governamental pode estabelecer o preço e permitir à firma ganhar o que puder àquele preço" (nota 14).

Ambos os casos se aplicam ao setor elétrico. Em termos de "retorno justo" sobre o mercado de ativos, este é limitado a 12% (nota 15). Em termos de "outros casos", a unidade governamental federal estabelece a política tarifária e através do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade - PBQP, estimula as empresas a ganharem o que puderem àquele valor de tarifa.

### 6.3 Devido à Característica Estatal do Serviço de Utilidade Pública

#### 6.3.1 A distinção entre política e administração

A abertura constitucional que justifica a criação de empresas estatais, como já visto, dá margem ao mercado de monopólio estatal, seja porque a atividade econômica é, em si, uma atividade de monopólio, seja por desinteresse da iniciativa privada que para a exploração da atividade econômica tem prioridade assegurada pela Constituição (Art. 170) e, portanto, teria preferência para receber a franquia do monopólio. De qualquer modo a condição de monopólio é, em si, um empecilho para a gestão da qualidade, devido à ausência de certas implicações que um mercado competitivo impõe ao participante para nele permanecer. A gestão da qualidade tem por objetivo a sobrevivência organizacional. Mas se esta já está garantida pela natureza da atividade econômica, então, em princípio, ela perde importância. Sendo o participante uma agência estatal, maior ainda se torna o empecilho. Ferguson (nota 16) apresenta a franquia como um dos fatores geradores de monopólio. Quando essa franquia é concedida por uma instância de Governo (União, estado ou município) a uma entidade privada, ela traz consigo assegurado o princípio de independência das etapas de fazer e controlar. Pois quem controla não faz e vice-versa, sendo que, nesse caso, o Governo pode controlar com toda propriedade. A eficácia da ação governamental pode se estabelecer com toda a isenção e propriedade, em função do grau de confiança que se adquira com o agente privado, decorrente de sua atividade produtiva, de sua conformidade à regulamentação e de sua receptividade à ação fiscalizadora.

Mas quando o capital da organização é público ou misto, a questão do

controle se torna mais complexa. Como as empresas do setor elétrico são em sua grande maioria sociedades de economia mista de capital controlado pela União ou pelos estados-membros, elas gozam de autonomia formal enquanto empresas, mas não suficiente para a garantia de isenção nos controles de que necessita. Basta lembrar, por exemplo, que os dirigentes das empresas são pessoas de confiança dos Governos Federal ou estaduais, divididos entre o dever de lealdade para com a fonte de poder que detêm e o dever de responder aos anseios internos à organização que dirigem, para dar curso aos seus objetivos. Tal ambigüidade surge da necessidade que têm as agências do Estado de conciliar os objetivos organizacionais com as políticas macro-econômicas nacionais. Se política e administração fossem coisas absolutamente distintas, tal ambigüidade não ocorreria.

É preciso afirmar que a idéia da separação entre política e administração não é só uma questão de valorizar a técnica administrativa pelo expurgo dos interesses políticos supostamente perniciosos. Há uma base teórica que sempre esteve subjacente à discussão a respeito dos limites entre o técnico e o político (nota 17). Na verdade, a idéia da separação entre política e administração remonta ao princípio da separação dos poderes de Montesquieu (nota 18). Ao Executivo caberia apenas administrar de acordo com o estabelecido pelo Legislativo, ficando as demandas e as pendências ao encargo do Judiciário. Daí porque, então, a política seria da competência do Legislativo e, portanto, à parte da administração. No entanto, sabe-se que as coisas não se passam assim. Ainda que atividades distintas, política e administração são processos concomitantes que se influenciam e interpenetram. A tal ponto que, na prática, em um estado de direito democrático, não é vedado ao Executivo elaborar leis que submete ao Congresso; assim como é comum legislado-

res serem convidados a ocupar cargos executivos. Desse modo, política e administração não são, de fato, processos que ocorram separadamente.

### 8.3.2 As consequências da distinção

Não obstante, em consequência do fato de haver distinção entre a função política e a função administração, há dois tipos de funcionários públicos: os eleitos e os de carreira (nota 19). Os funcionários públicos de carreira constituem a genericamente denominada burocracia. Do mesmo modo como há funcionários públicos eleitos (políticos) para cargos no poder Executivo e no poder Legislativo, há também funcionários públicos de carreira (burocratas) em ambos os poderes. Só que os políticos são mais tipificados no Poder Legislativo e os burocratas no poder Executivo. Considerem-se as premissas de Mosher (nota 20), segundo as quais:

- a) Decisões e comportamentos governamentais têm enorme influência sobre a sociedade;
- b) O grande volume de decisões e ações tomadas pelos governos são determinados ou pelo menos fortemente influenciados por funcionários públicos, a maioria dos quais de carreira, isto é, não eleitos;
- c) O tipo de decisões e ações tomadas por estes funcionários públicos depende de suas capacidades, orientações e valores; e
- d) Tais atributos dependem fortemente da formação, treinamento e educação dos funcionários públicos, bem como de suas associações correntes.

Os funcionários públicos eleitos cumprem uma função de representação dos interesses da população que lhes confere um mandato, findo o qual tais funcionários são reeleitos ou são substituídos por outros. A par-

ticipação nos negócios públicos por parte da população se dá de modo indireto, já que em confiança depositada em representantes no momento da eleição. Por outro lado, os critérios de seleção dos funcionários públicos de carreira são menos objetivos que o critério de seleção eleitoral pelo qual são escolhidos os políticos. Tais critérios costumam ser tacitamente aceitos com base em classe social, nome de família, competência, especialização em certas tarefas e habilidades etc (nota 21).

A preocupação de Mosher (nota 22), que se adapta perfeitamente à lógica aqui desenvolvida, repousa na grande capacidade que têm esses funcionários de acumular poder, pelo reconhecimento de que:

- a grande maioria de funcionários públicos é de carreira (burocratas);
- a competência e a especialização que detêm em certos domínios chave do conhecimento não é compartilhada pelos funcionários públicos eleitos (políticos);
- há uma tendência irreversível para a especialização e para uma crescente complexidade social e tecnológica; e de que,
- em consequência, os burocratas não só influenciam como são capazes de tomar decisões relevantes para o povo, ainda que isto ocorra em meio a restrições, controles e pressões que variam jurisdicionalmente, tematicamente e temporalmente.

### **6.3.3 Meios de superação das consequências**

Emerge então a necessidade de restabelecer mecanismos de participação direta junto aos funcionários públicos de carreira (burocracia), de modo a complementar a confiança depositada nos funcionários públicos eleitos (políticos) através do voto, demonstrada insuficiente. O restabelecimento do equilíbrio democrático depende da busca de mecanismos

que contornem a distorção engendrada pelos funcionários públicos de carreira, tal que os serviços públicos assim concebidos e reconhecidos sejam desempenhados de modo compatível com a qualidade requerida e adequada às circunstâncias.

O desafio é colocado por Mosher (nota 23) no sentido de se saber como assegurar que um corpo de funcionários públicos (os de carreira), tão diferenciados dos demais quanto à dependência que geram em torno de si, ajam no interesse de todo o povo, isto é, sejam um instrumento de todo o povo, de modo a assegurar um governo pelo povo.

Para enfrentar esse desafio, Mosher (nota 24) desenvolve alguns conceitos, dentre os quais ressaltam os de responsabilidade e representatividade que Campos (nota 25) interpreta de um modo ajustado aos propósitos de demonstrar certas limitações da administração pública brasileira, o que, de certo, inclui as do setor elétrico.

#### a) RESPONSABILIDADE

Mosher (nota 26) segmenta o conceito de responsabilidade com dois sentidos que Campos (nota 27) percebe como opostos, mas não necessariamente incompatíveis: o subjetivo e o objetivo.

O sentido subjetivo da responsabilidade é também chamado pelo autor de "psicológico", porque diz respeito a algo que vem de dentro da pessoa, como os sentimentos de identificação, lealdade ou consciência. Contrariamente, a responsabilidade objetiva, também chamada de "accountability", vem de fora da pessoa, como uma cobrança exterior que suscita o dever de prestar contas a uma outra pessoa ou entidade, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho. Nas palavras de Mosher (nota 28), "Quando ocorrem falhas na condução das diretrizes legitimamente elaboradas, alguém é julgado irresponsável e pode sofrer penalidades por is-

so" (grifo nosso). É neste sentido que a separação entre política e administração depende da responsabilidade objetiva, quando se assume que o administrador levará a cabo as políticas traçadas por outrem, gostando ou não delas. Isto é indispensável para a previsibilidade em qualquer organização.

Vem então o caráter de obrigação embutido na idéia de "accountability". Nas palavras de Campos (nota 29),

"Se esta ("accountability") não é sentida subjetivamente (da pessoa para si mesma) pelo detentor da função pública, deverá ser exigida 'de fora para dentro'; deverá ser compelida pela possibilidade de atribuição de prêmios e castigos àquele que se reconhece como responsável."

A sustentação desse ponto de vista é buscada na teoria da democracia de James Madison que, segundo Campos (nota 30),

"não confiava na responsabilidade subjetiva, nem numa identificação de simpatia como meios de inibição da tirania."

Mas se a responsabilidade subjetiva não é suficiente, resta saber então quem seria o agente gerador da "accountability" para caracterizar o funcionário público de carreira como efetivamente responsável. Depois de indagar se este seria um cliente, ou um eleitor, ou um burocrata de nível mais elevado, ou um legislador, ou um tribunal, Campos (nota 31) conduz inevitavelmente a uma outra questão colocada de um modo mais fundamental: "de quem emana o poder delegado ao Estado?" (grifo nosso) Para responder a essa pergunta, precisa-se lançar mão de outro conceito de Mosher, qual seja, o de representatividade.

## **b) REPRESENTATIVIDADE**

São igualmente dois os sentidos dados por Mosher (nota 32) para o con-

ceito de representatividade: o ativo e o passivo. São portadores de representatividade ativa os funcionários públicos ocupantes de cargos eletivos; e de representatividade passiva os funcionários públicos de carreira. Na interpretação de Campos (nota 33) "Enquanto os representantes ativos têm uma representação por prazo certo, ao fim do qual são confirmados ou removidos pela vontade do povo manifestada nas eleições, a sanção definitiva da remoção do cargo raramente ocorre no caso dos servidores de carreira."

Neste ponto cabe lembrar de um silogismo de Robert Michels, citado por Crozier (nota 34),

"A ação social somente pode ser exercida através de organizações e, portanto, de burocracias, e a existência de burocracias é incompatível com os valores democráticos, que são os únicos que legitimam a ação social."

Deste dilema entre a incompatibilidade e a legitimidade não escapa o Estado moderno em sua organização governamental para cumprir as suas responsabilidades para com a sociedade. Daí resulta que o notável montante de poder que o Estado reúne em suas agências enseja a necessidade da sociedade municiar-se de proteções contra os abusos de autoridade que podem normalmente ocorrer da parte de qualquer funcionário, especialmente se este não está consciente de sua responsabilidade e não é suscetível de sanções periódicas no exercício de uma função pública, como é o caso dos funcionários de carreira. Assim, do mesmo modo como Mosher entende que um governo pelo povo fica enfraquecido sem um "controle efetivo e de penalidades aplicáveis ao serviço público em caso de falhas na execução de diretrizes legítimas" (nota 35), pode-se particularizar o entendimento para a qualidade do serviço de uma empresa pública estatal que careça do mesmo tipo de controle.



Neste ponto cumpre destacar o aspecto fundamental recolhido por Campos do texto de Mosher, que contribui de modo essencial para o apoio do que aqui se sustenta. É que apesar da inspiração democrática em que se baseia a separação de política e administração, é falsa a premissa de que a administração, sobretudo quando pública, poderia estar isenta de política. Como se sabe que a burocracia desempenha um papel ativo na formulação política, não é possível conceber que a prática da "accountability" seja estimulada e efetivamente desenvolvida com mecanismos puramente administrativos (ou burocráticos) de controle. As próprias palavras de Campos (nota 36), são suficientemente eloqüentes para caracterizar uma das principais limitações de assimilação da gestão da qualidade no setor público de países como o Brasil:

**"Embora necessários, os mecanismos de controle interno não bastam para garantir que o serviço público sirva à sua clientela de acordo com os padrões normativos do governo democrático",**

razão pela qual emerge a questão da representatividade dos servidores públicos.

Quando a iniciativa é privada, a representatividade do funcionário empregado na organização é referida ao poder privado da qual ela deriva. Isto é, a propriedade é privada e seus funcionários representam os interesses dos proprietários enquanto empregados da organização. Quando se trata de uma empresa estatal (empresa pública ou sociedade de economia mista) a representatividade do funcionário aí empregado é referida ao poder público da qual a organização também deriva. A diferença é que, enquanto no primeiro caso a fonte de poder é encontrada finalmente nos detentores da propriedade privada, no caso da empresa pública de capital majoritariamente estatal o poder não se encerra em seus diri-

gentes. Pois estes são meramente prepostos da fonte original do poder público, qual seja o que se estabelece no Parágrafo Único do Art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, a saber:

**"Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição."**

Assim é que, se for relegada a seus próprios controles - que Campos classifica como "monocráticos" - a organização governamental (qualquer agência estatal) acaba pecando por não se dotar dos mecanismos preventivos de abuso do poder extraordinário deixado ao alcance de seus funcionários de carreira. As conseqüências são por demais conhecidas, pelo que é dispensável enveredar por considerações a esse respeito.

Uma responsabilidade objetiva concebida apenas na relação dos funcionários públicos de carreira com seus superiores hierárquicos dá lugar ao que Campos designa por "accountability" ascendente que, apesar de ser indiscutivelmente uma responsabilidade cobrada, ela ainda é parcial, dado que a fonte de poder não estaria diretamente presente, mas sim supostamente representada pelos superiores hierárquicos. A insuficiência decorre das distorções dos objetivos de, ao invés de servir ao público, servir a si mesmo, ou a interesses localizados apenas na organização. Se a responsabilidade, ainda que objetiva, se referir apenas a superiores hierárquicos dos quais os funcionários de carreira dependem para progredir na própria carreira, tais interesses configuram-se como meramente pessoais, não havendo, como Campos (nota 37) bem argumenta, "garantia de que o mais eficiente, mais honesto e mais obediente dos servidores públicos tenha a visão nítida e adequada do público a que deve servir."

É ainda a mesma autora quem observa que os mecanismos de controle buro-

crático, por melhor que sejam os sistemas de recompensas e punições, bem como de avaliação de desempenho, por melhor que seja a clara definição de autoridades e responsabilidades, não conseguirão eles mais do que melhorar a eficiência e fazer prevalecer as regras de honestidade e boa conduta, o que certamente é pouco para a garantia dos direitos individuais e coletivos contra os abusos do poder, ou para a eficácia na promoção da justiça social e política. Economia de recursos públicos, eficiência e honestidade são requisitos de desempenho que merecem muita atenção, mas não há dúvida de que

“há outros padrões de desempenho que merecem consideração: qualidade dos serviços; maneira como tais serviços são prestados; justiça na distribuição dos benefícios, como também na distribuição dos custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos; grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades das clientelas.” (nota 38, grifo nosso)

Tais padrões de desempenho não são função de uma “accountability” ascendente, pois não são garantidos por controles burocráticos. O complemento indispensável para que a responsabilidade objetiva possa se converter em resultados concretos na qualidade dos serviços prestados, é o de uma “accountability” descendente. Mesmo porque, caso contrário, não estaria assegurado o princípio de isenção, indispensável ao exercício do controle, até porque, sem ele, não se chega ao auto-controle (nota 39). Como as sociedades de economia mista estão na esfera do Poder Executivo, elas devem prestar contas regularmente de seus atos a instâncias de poder que emanem do povo, seja indiretamente através do Poder

Legislativo, seja diretamente respondendo às cobranças da sociedade manifestadas através de seus movimentos e de suas instituições livres e independentes do Estado.

A expansão das atividades governamentais com influências ou intervenções crescentes na vida dos cidadãos, exige a correspondente expansão das fronteiras institucionais em que se exerce o controle, o que se torna um desafio permanente para a sociedade.

Disto decorre que, como salienta Campos (nota 40),

"o exercício da 'accountability' é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientelas. O comportamento (responsável ou não-responsável) dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamentos das próprias clientelas."

Como tais atitudes e comportamentos são função do exercício da cidadania que, por sua vez, depende das condições de acesso a bens e serviços essenciais dentre os quais se destaca a energia elétrica como prestação de um serviço público, de caráter monopolista e de propriedade estatal, cumpre agora atentar para certas possibilidades que o setor apresenta de modo favorável para a adoção de uma gestão da qualidade, com apreciáveis benefícios para o setor público em geral.

/NOTAS

## N O T A S

- 1 - Zimmerman & Enell, op.cit, p.p.33.5-6
- 2 - "A alta prioridade atribuída ao setor (elétrico) e a relativa facilidade de captação de recursos condicionaram o seu planejamento, direcionando-o para o atendimento integral da demanda prevista, sem atenção às possibilidades de influir sobre o mercado e adequá-lo às conveniências do País.

A preocupação com a satisfação plena do mercado conduziu, ainda, ao estabelecimento de níveis elevados de garantia de suprimento, com o dimensionamento do sistema, de modo a assegurar um risco pequeno de déficit de energia elétrica, mesmo nas condições mais adversas." Cf. Bhering, M. - Setor de energia elétrica no Brasil, Revista de Serviço Público, Ano 43, Vol.114, Número Especial, 1985, p.153.

- 3 - Zimmerman & Enell, op. cit, p.33.4.
- 4 - Idem, p.33.7.
- 5 - A esse respeito, ver Hirschman, A. - Saída, Voz e Lealdade, particularmente o capítulo III, de onde se podem extrair os seguintes trechos:

"Quando a opção de saída não está ao alcance, a opção de voz é a única maneira de reagir que têm os membros e clientes insatisfeitos. É o que acontece nas organizações sociais básicas, como família, o Estado, ou a Igreja. Na esfera econômica, a idéia teórica de monopólio puro refletiria uma situação sem saída, mas uma mistura de elementos monopolísticos e competitivos, característica à maior parte das situações de mercado, torna possível observar a opção de voz em interação com a opção de saída." (p.42)

.....  
Dessa forma, o volume da voz aumentaria conforme diminuíssem as oportunidades de saída, até o ponto onde, a saída completamente impraticável, cabe à voz toda a responsabilidade de alertar a direção sobre suas falhas". (p.43)

6 - Cf. Feigenbaum, op.cit, p.17.

7 - Cf. Campos, V.F. op.cit, p.28.

8 - Cf. Ishikawa, K. op.cit, p.118.

9 - Campos, V.F. op.cit, p.27.

10 - Acresce que a vizinhança pode ser toda a sociedade, em função da magnitude dos reflexos econômicos produzidos como "externalidades" que oneram o Governo, por conseguinte, gerando reflexos também políticos. Mais desafiadora, portanto se torna a gestão da qualidade, quando a empresa é estatal, como é o caso da grande maioria das empresas de energia elétrica no Brasil.

11 - Op.cit, p.104 (ver nota 7, cap. 4).

12 - Trata-se do ciclo de Deming (W.Edwards Deming), cujas letras PDCA significam, respectivamente, "PLAN", "DO", "CHECK" e "ACT". Ver Ishikawa, op.cit, p. 17 e 59.

13 - Op.cit, p.317.

14 - Ferguson, op.cit, p.317.

15 - Lei nº 5.655, de 20 de maio de 1971. Art. 1º - A remuneração legal do investimento, a ser computada no custo do serviço das concessionárias de serviços públicos de energia elétrica, será de 10% (dez por cento) a 12% (doze por cento), a critério do poder concedente.

16 - Op.cit, p.317.

17 - A esse respeito ver Weber, M. em O técnico e o político; e Lind-

blom, C. em O processo de decisão política, especialmente a primeira parte "Informação e análise no processo de decisão política".

18 - "... a questão que se coloca, para Montesquieu, é a necessidade de um corpo legislativo para *fazer as leis* e para *fiscalizar a sua execução*, e não para tomar qualquer 'decisão ativa, coisa que ele não faria bem'. Assim, não caberia nem ao povo nem aos seus representantes o Poder Executivo." Benevides, M.V. de M. - A Cidadania Ativa, 1991, p.51.

19 - O direito administrativo brasileiro não considera o *agente político* - uma das categorias do gênero *agente público* - como um funcionário público, na medida em que eles "atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais", não se sujeitando ao *regime jurídico* único estabelecido pela Carta Magna de 88. Ver Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, p.72. (grifo do original)

De qualquer forma, para efeito do raciocínio que se quer desenvolver no texto, há uma perfeita coerência em se reconhecer que ambos os tipos de funcionários trocam o seu trabalho por uma remuneração paga pelo Estado, passando a depender deste economicamente enquanto durar o trabalho, não importando qual seja a relação desse trabalho mantida com o Estado.

20 - Mosher, F - Democracy and Public Service, 1968, p.1.

21 - Na administração pública brasileira, o acesso a um cargo público, seja da administração direta, seja da indireta, se faz, obrigatoriamente, por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos. Isto é

" para o ingresso em cargo isolado ou no cargo inicial da carreira, nas entidades estatais, suas autarquias, suas fundações públicas e suas paraestatais. O concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, consoante determina o Art. 37, II, da CF. Pelo concurso afastam-se, pois, os ineptos, os apaniguados, que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando empregos públicos". Cf. Hely Lopes Meirelles, op.cit, p.p. 374-5.

A prática, todavia, tem sido bem outra. Tanto assim que o legislador procurou prevenir contra tais abusos, conforme foram demonstrados por Martins em 4.3.4 (a). A constatação de Mosher, no entanto, reforça a tendência a uma prática não condizente com os valores democráticos, sendo importante observar que a consideração sobre essa tendência de aceitação a critérios de classe social nome de família, competência, especialização etc, para a admissão ao setor público, parte de um autor do chamado Primeiro Mundo.

22 - Idem, p.3.

23 - Idem, p.4.

24 - Idem, p.p.7-14.

25 - Campos, A.M. - "Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português ?", in: Revista de Administração Pública, fev/abr.1990, p.p.30-50.

26 - Mosher, op.cit, p.7.



- 27 - Campos, A.M. op.cit, p.33.
- 28 - Mosher, op.cit, p.7.
- 29 - Campos, A.M. op.cit, p.33.
- 30 - Ibidem.
- 31 - Ibidem.
- 32 - Mosher, op.cit, p.10.
- 33 - Campos, A.M. op.cit, p.33.
- 34 - Crozier, M. - O Fenômeno Burocrático, 1981, p.259.
- 35 - Campos, A.M. op.cit, p.33.
- 36 - Idem, p.34.
- 37 - Ibidem.
- 38 - Ibidem.
- 39 - Neste ponto torna-se oportuno traçar um paralelo com o conceito que Vicente Falconi Campos (op.cit. p.p.84.5) denomina de "desdobramento da função qualidade" em sua tradução do termo original "quality function deployment". Do mesmo modo que é difícil "traduzir" para o projeto do produto valores tais como "carro confortável", "câmara fotográfica fácil de usar", "roupa fresca", "caneleta macia" etc, de modo a garantir a satisfação total do consumidor, é ainda mais difícil - e por isso mesmo o empenho deve ser redobrado - "traduzir" para o planejamento da prestação dos serviços, valores tais como "bom atendimento", "presteza nas informações", "preço justo", "apoio à comunidade" etc, que garantam igualmente a satisfação do consumidor não apenas visto como demandante da qualidade em mercadorias, mas também em seu bem-estar social. É através de uma "accountability descendente" que o "desdobramento da função qualidade" pode alcançar o setor público de modo a assegurar para o público a qualidade de seus serviços.

40 - Campos, Ana Maria, op.cit, p.35.

## VII. POSSIBILIDADES

### 7.1 Devido à condição de ser um serviço (mais do que um bem)

Embora sejam poucas, nem só de limitações para a qualidade dos serviços marcam-se as diferenças entre a produção destes e a produção de bens. As vantagens em favor dos primeiros, restringem-se às características de que as vendas são diretas e os contatos com os usuários são também diretos, o que se passa a enunciar ainda com base em Zimmerman & Enell (nota 1), tal como foi feito em 6.1.:

- a) vendas diretas - o fato de a empresa se ver obrigada a produzir e comercializar aumenta a sua responsabilidade pela qualidade, mas a eliminação de intermediários pode ser um benefício para o custo final, estimulando as vendas. Na exploração da atividade produtiva de prestação de serviços de energia elétrica, que compreende as fases de geração, transmissão e distribuição, esta última costuma ser a mais rentável (nota 2) e pode ser um estímulo à produtividade global da empresa ou do setor. Acresce que é pela distribuição que, em geral, se estabelecem os contatos com os consumidores.
- b) contatos diretos com os usuários - a circunstância abre uma ótima oportunidade de retroalimentação de informações imediatas para os ajustes de adequação ao uso. Para essa finalidade uma empresa de serviços tem meios mais fáceis do que a indústria, a qual precisa recorrer a estudos especiais para assegurar um "feedback" adequado. As agências das concessionárias de energia elétrica, os encarregados

das leituras dos medidores de quillowatthora, assim como as "turmas de emergência" constituem-se em um excelente meio potencial de medição da qualidade na prestação dos serviços de eletricidade.

## 7.2 Devido a ser um serviço de utilidade pública (monopólio)

### 7.2.1 Configuração teórica e realidade

Em sua discussão a respeito de "saída" e "voz" como tipos de comportamento social respectivamente correlacionados à economia e à política, Hirschman (nota 3) considera-as como categorias contrastantes, mas não mutuamente exclusivas. Saída é a atitude tomada pelo cliente de uma empresa que, estando insatisfeito com o seu produto, o troca pelo de outra empresa. Nesse caso ele usa o mercado (economia) para a defesa do seu interesse. É uma atitude impessoal e indireta quanto aos efeitos que ela possa provocar na recuperação da organização. Voz é o oposto da saída enquanto manifestação (política) de descontentamento pessoal e de efeito direto no propósito de recuperação da organização. É intuitivo que a saída é uma atitude de ocorrência mais provável em mercado de concorrência e a voz em mercado de monopólio. Sabendo-se, entretanto que tais situações de mercado são ideais, Hirschman (nota 4) considera duas situações de monopólio: uma fechada, o monopólio sem saída; e outra mais aberta onde alguma concorrência favorece a saída para uma organização rival. Segundo Hirschman (nota 5) esta é uma forma importante de pressionar uma organização de tendência monopolista contra os interesses da sociedade, mas esta ameaça deixa de existir se não há rival, "de forma que a voz é dificultada não só quando há possibilidade de saída, mas também, embora de maneira distinta, quando não existe tal possibilidade".

Pondera o autor (nota 6) que, todavia,

"pode-se pensar em probabilidades: considerando-se a estrutura e a maneira de reagir das organizações de uma dada sociedade e a disposição geral de forçar interesses dos indivíduos e grupos, é provável que em um ou outro caso particular, a voz seja de maior eficiência, quando os clientes ou membros não tem outra alternativa, do que quando eles têm acesso a uma saída limitada."

Este parece ser o caso das empresas do setor elétrico, onde tanto os clientes como os seus membros praticamente não têm "saída". Aos primeiros por que não lhes é dado escolher a concessionária de onde consumirão a sua energia elétrica, a não ser que mudem de estado-membro da federação; os últimos porque o nível de exigência tecnológica específica do setor elétrico obrigou à Lei de criação da Eletrobrás (nota 7) a incluir um artigo (nota 8) comprometendo a empresa no desenvolvimento do seu pessoal com capacitação e treinamento adequados, seja diretamente ou através do apoio a instituições de ensino existentes. Isto é justificado (nota 9) em vista da necessidade de "determinados tipos profissionais característicos das empresas de energia elétrica que não se encontram disponíveis no mercado de trabalho, e cuja demanda atinge a níveis tão elevados que justificam técnica e economicamente o seu treinamento em instalações especialmente montadas para esse fim em cada uma das empresas do setor". Acrescente-se ainda que (nota 10) "as características peculiares do serviço de energia elétrica acarretam, às empresas do setor, a existência em seus quadros, de alguns postos de trabalho quase que exclusivistas, o que delimita enormemente a oferta de profissionais que preencham os requisitos funcionais exigidos". Estando assim quase fechados tanto o mercado do produto como o de tra-

balho, a voz é dificultada, não por haver saída fácil como alternativa para clientes e membros, mas sim pela indiferença que ela pode gerar na alta administração no sentido de fazê-la movimentar-se na busca de melhor qualidade nos serviços prestados. Mesmo assim, acredita Hirschman (nota 11) que a voz é mais eficaz em um monopólio praticamente sem saída - como o da Eletrobrás demonstra ser - do que no caso de haver alguma alternativa viável de saída. Acrescenta o autor que (nota 12), havendo que escolher entre atacar um entre dois males: o do abuso econômico típico dos monopólios tradicionais, ou o da debilidade organizacional decorrente da saída dos membros e clientes mais alertas e conscientes da qualidade, pode ser preferível combater este último. Ora, o setor elétrico brasileiro atua em um mercado de monopólio natural, razão pela qual, como já foi visto, não deve haver interesse por combatê-lo em razão dessa circunstância, como se o único problema fosse o abuso do poder econômico. Pelo contrário, sendo um serviço de utilidade pública e não sendo tolerável abusar dele, explorando consumidores, maximizando lucros ou restringindo a produção, a preocupação se volta para o que Hirschman (nota 13) denomina de monopólio indolente pela sua inclinação a ineficiência, declínio e relaxamento. Neste caso, é ainda Hirschman (nota 14) quem sustenta,

"o monopolista estabelece um preço alto não para conseguir super-lucros, mas porque não consegue manter seus custos baixos; ou então, deixa que a qualidade do serviço ou produto que vende entre em deterioração, sem com isto ganhar qualquer vantagem".

Essa referência teórica é da argumentação de Hirschman (nota 15) sobre como a concorrência *conforta* o monopólio, a qual é ilustrada aqui com as suas próprias palavras (nota 16).

"Estes monopólios indolentes que veem na concorrência um alívio para críticas e tensões são freqüentemente encontrados, na esfera econômica, quando o poder de monopólio é local e quando a 'mobilidade' difere em grande escala de um grupo a outro de clientes locais. Se os clientes móveis são os mais sensíveis à qualidade, como é provável que sejam, sua saída, provocada pelo baixo desempenho do monopolista local, permite a continuação da confortável mediocridade que a causou. Isto se aplica .... aos precários serviços elétricos dos países em desenvolvimento, cujos clientes mais exigentes, a certa altura, não suportam as crises periódicas e decidem mudar-se ou instalar seu próprio gerador de energia.

.....  
Nesse monopólio indolente, os detentores do poder podem, inclusive, ter interesse em *criar* algumas oportunidades limitadas de saída para aqueles cuja voz pudesse ser incômoda. Aqui está um bom exemplo da diferença entre o monopólio maximizador de lucro e o monopólio inerte: o primeiro, se lhe fosse possível, estabeleceria um preço discriminatório, de forma a extrair o máximo de renda de seus clientes mais exigentes, enquanto o monopólio indolente preferiria estabelecer preços que jogassem fora do mercado esses clientes, para não ter que se esforçar por um serviço melhor. Isso porque os clientes mais exigentes não só estão dispostos a pagar preços altos, como também a reclamar e exigir mais no caso de declínio do padrão de qualidade" (grifo do original).

Vale a pena registrar neste ponto que as disparidades sociais e regionais existentes no Brasil tornam a realidade do setor elétrico favorá-

vel à disseminação do monopólio indolente, podendo propiciar notadamente a migração dos clientes-empregados de uma empresa para outra do setor, ou mesmo, em último caso, para fora dele.

Como já se viu, na gestão da qualidade o conceito de qualidade não se limita a satisfazer a necessidade dos consumidores, mas também - recorrendo às categorias de Campos (nota 17) - as dos empregados, acionistas e vizinhos. Destes três últimos grupos, destacam-se os empregados como os mais importantes agentes promotores da qualidade, já que o compromisso por uma gestão da qualidade é de todos os integrantes da organização, ainda que a responsabilidade seja, em última instância, da sua alta administração. Já foi visto também que sem a participação e o efetivo envolvimento de todo o corpo funcional no empreendimento, não se pode esperar qualidade na produção. Torna-se então imprescindível que a alta administração, com a responsabilidade que tem, estabeleça boas relações com seus funcionários, bem como condições físicas e materiais propícias ao desenvolvimento do trabalho e dos trabalhadores de todos os níveis.

A realidade que se focalizará para ilustrar a teoria de Hirschman é a do setor elétrico brasileiro, majoritariamente estatal, com fatos vividos na Eletrobrás, a empresa "holding" do setor. Todavia, o que importa realçar neste ponto não decorre do aspecto estatal do setor - o que será visto em 7.3 - mas sim de sua condição monopolista e indolente, segundo o conceito de Hirschman.

No setor elétrico há não somente as altas gerências que cada uma das empresas tem *de per si*, como há ainda a alta gerência da Eletrobrás, empresa "holding" que, não sendo pura (nota 18), traz consigo a responsabilidade por um desempenho exemplar no que concerne a essa questão. O fato de haver uma "holding" no setor é uma grande possibilidade de ex-



perimentação da gestão da qualidade, visto que ela pode estabelecer práticas no limitado âmbito da gestão de pessoal que, servindo de exemplo para as empresas controladas e coligadas, efetive a gestão empresarial do grupo pela realização da enorme eficiência potencial contida nas organizações do setor elétrico. Não é por outra razão que uma das quatro diretorias da Eletrobrás seja, a propósito, a Diretoria de Gestão Empresarial (nota 19).

Numa sociedade civil pouco articulada como a brasileira, são poucas as instituições autônomas com que se possa contar para a gestão de uma "accountability descendente" da burocracia, que propicie o exercício de seu controle. Mas o fato de serem os empregados também inevitáveis consumidores do bem produzido, os torna mais sensíveis ao aspecto público (indivisível) da energia elétrica, o que pode facilitar a introdução de um novo mecanismo de controle na qualidade do serviço prestado, ainda que tal controle venha impregnado de um forte - mas natural - viés corporativo, como é o caso das associações de empregados que começaram a surgir nas empresas estatais desde a virada da década de 70. O relato que se segue é fruto de experiências que servem para ilustrar essa possibilidade.

#### 7.2.2 Os fatos

a) Em junho de 1985 a Associação dos Empregados da Eletrobrás (nota 20) divulgou uma pesquisa de opinião levada a efeito junto aos funcionários, por dois consultores contratados, em novembro do ano anterior. O objetivo fundamental da pesquisa era o de captar junto aos empregados em geral os seus desejos e tendências, de modo a avaliar não só o desempenho da Associação, mas também para planejar melhor suas ações futuras.

Na aplicação da pesquisa não houve distinção entre os empregados filiados à Associação ou aos sindicatos cuja ação na empresa a primeira visava coordenar. A nota explicativa introdutória da referida publicação (nota 21) esclarece que, em consequência da indiscriminação, a população pesquisada sofreu um desvio em favor dos associados (94,0% contra 80,4% reais) e dos sindicalizados (72,7% contra 60,0% reais). O viés decorreu do fato de que apenas 50% do total de questionários aplicados a todo o universo foram respondidos e analisados.

Procurando investigar um pouco além do conhecimento de opiniões sobre o desempenho e o papel da Associação a pesquisa destaca particularmente o que, na introdução ao texto (nota 22), assinala-se como "um levantamento inicial da percepção e expectativa do empregado no campo das relações de trabalho, de modo a captar aspectos relativos ao dia-a-dia na empresa", o que, no sumário consta do capítulo V - Relações e Condições de Trabalho

Uma primeira conclusão - que não chega a espantar tendo em vista o que se conhece em geral a respeito das relações de trabalho no Brasil - leva um reforço à "hipótese de que os problemas do dia-a-dia no trabalho parecem ser tão mais sentidos quanto mais o empregado se situe nos escalões inferiores da Empresa." (nota 23). Com efeito, chamou logo a atenção o fato de que 20% dos respondentes deixou de atender ao último quesito formulado para sondar a respeito das relações de trabalho. Sendo a questão constituída de 14 itens (problemas) "fechados" que não exigiriam maior esforço de resposta do pesquisado, o qual, além disso, permanecia anônimo na pesquisa, é de se concluir que não se justificaria um nível tão alto de abstenção. Todavia apurou-se uma taxa média de 3 itens respondidos por pessoa, média essa em torno da qual destacam-se, de um lado, o "pessoal de apoio, não apenas pelo maior número de

respostas (3,6 por empregado), mas principalmente porque todos os problemas sugeridos foram considerados relevantes e, de outro lado, os ocupantes de cargo de chefia pela mais baixa média de problemas assinalados (1,9 por pessoa) e também por concentrar a mais alta taxa de abstenção (38,1%).

Em termos gerais, os resultados obtidos para o tema em questão são constantes do quadro a seguir (nota 24):

Ponderação nas respostas: proporção de respostas quanto aos problemas indicados, no total da população pesquisada.

Problemas indicados	%
Falta de consulta aos empregados para decidir sobre assuntos de seu interesse .....	52,0
Falta de informação sobre as atribuições do seu cargo e/ou sobre as finalidades de seu trabalho .....	31,9
Falta de liberdade na definição e execução de seu trabalho .....	25,0
Excesso de autoritarismo por parte dos superiores .....	22,8
Luminosidade insuficiente no local de trabalho .....	16,5
Espaço físico insuficiente .....	16,4
Excessivo controle dos horários de trabalho .....	15,3
Excesso de ruído no local de trabalho .....	15,3
Ritmos de trabalho fatigantes .....	13,5
Risco de danos à saúde .....	12,0
Obrigação de trabalhar fora dos dias úteis ou das horas de expediente normal .....	6,3
Outros problemas .....	6,3
Risco de acidente no trabalho .....	4,7
Más condições ambientais de trabalho (não citadas anteriormente) .....	4,1

Fonte: Balanço e Perspectivas. Associação dos Empregados da Eletrobrás, p.36.

Observa-se dos itens do quadro que os quatro primeiros são relativos ao trabalho e às relações de trabalho, enquanto que os demais itens dizem respeito às condições de trabalho. Um item a parte foi destinado à livre manifestação do respondente para "outros problemas".

Em acréscimo aos dados do quadro acima, o texto registra (nota 25) alguns comentários de grande relevância, como os que se passa a reproduzir, em primeiro lugar para o "trabalho e suas relações de poder" (A) e, em seguida, para as "condições de trabalho" (B).

## A - Trabalho e Relações de Poder

1) A "falta de consulta aos empregados para decidir sobre assuntos de seu interesse" não foi apenas o de maior incidência de respostas, mas foi também "o mais indicado por trabalhadores de todos os cargos e departamentos". Por outro lado, em todas as respostas ao quesito em aberto "outros problemas" havia algum tipo de manifestação utilizando expressões tais como: "falta de consulta, de informação, de liberdade", ou ainda, "excesso de autoritarismo". O traço comum das respostas é de uma queixa nas relações de poder que se mostram insatisfatórias, revelando um "questionamento a uma organização do trabalho que se constitui como um obstáculo à autonomia e à livre participação dos empregados." (nota 26). Além destas, encontram-se também as seguintes manifestações relevantes (nota 27): "estrutura operacional inadequada, falta de colaboração entre departamentos, desinteresse da alta administração quanto aos empregados, 'culto à personalidade', 'panelinhas' etc."

## B - Condições de Trabalho

Assinalam os autores da pesquisa que enquanto relações sociais, o primeiro grupo de questões era realçado por todos os estratos profissionais da empresa; no que tange às condições de trabalho a análise dos outros focos de problema revela uma incidência desigual de queixas, variando conforme seja o cargo ocupado ou o departamento de origem. De fato, as queixas quanto à jornada e ritmos de trabalho excessivo controle dos horários de entrada e saída, ambiente físico (luminosidade, espaço, ruído etc), bem como segurança no trabalho e obrigatoriedade de trabalhar fora dos dias úteis, são apontados essencialmente por técni-

cos de nível médio empregados nos serviços de apoio. Antes, porém, de apresentar os resultados, cabe abrir um parêntesis para salientar algo que parece óbvio, mas nem sempre levado na devida consideração.

O problema de condições de trabalho, embora apresentados numa frequência inferior às do grupo A, não são menos importantes e confirmam o que até então não se sabia quando da experiência de Hawthorne, da qual surgiu a chamada "Escola Humanista" da teoria da administração. Na verdade, essa corrente nasce de uma frustração, na medida em que a hipótese estudada na experiência não se confirmou. Preocupado com o crescente nível de insatisfação dos trabalhadores para com as condições de trabalho impostas no sistema taylorista de organização do trabalho, um grupo de especialistas da Western Electric, situada em Hawthorne, estado de Nova York, resolveu verificar a influência das condições de trabalho sobre a eficiência dos trabalhadores, acreditando que esta não seria tanto uma questão de tempos e movimentos meticulosamente concebidos e coordenados segundo o método da "administração científica". Supunham os especialistas que a desmotivação e a ineficiência presentes no meio fabril eram uma função das condições de trabalho e, para tanto, formaram dois grupos de operárias montadoras de relés telefônicos, passando a observá-las durante vários anos no desempenho do seu trabalho. Por integrarem uma equipe experimental os dois grupos de operárias recebiam naturalmente um tratamento distinto das demais, por parte dos responsáveis pela pesquisa.

Em um dos grupos as operárias eram mantidas nas condições habituais de trabalho. No outro, o chamado grupo de teste, as operárias eram submetidas a variações de alguns fatores de influência das condições de trabalho, tais como iluminação, ruído e temperatura. O resultado foi surpreendente porque o desempenho do grupo de teste melhorava quando as

condições pioravam, mesmo quando a níveis inferiores ao do grupo paradigma. Mais ainda, este último apresentava um desempenho tão bom quanto aquele apresentado pelas operárias do grupo de teste sob condições de trabalho melhores do que as suas, destacando-se igualmente do restante das trabalhadoras da fábrica. Concluiu-se então que a ineficiência não poderia ser atribuída tão mecânicamente às condições físicas de trabalho. A única razão que poderia explicar o superior desempenho das operárias dos grupos paradigma e de teste era o fato de estarem elas sujeitas a uma atenção e consideração incomuns para a realização da experiência.

A curiosidade histórica é relevante para atestar uma aparente sabedoria do conjunto de empregados da Eletrobrás ao darem menor ponderação às condições (físicas) de trabalho do que aos aspectos das relações, os quais, em sua maior parte, respondem pela baixa qualidade de vida no trabalho e, por conseguinte, pela baixa eficiência real. Os resultados obtidos no bloco "Condições de Trabalho" foram os seguintes:

2) A "falta de informação sobre as atribuições do seu cargo e/ou sobre as finalidades de seu trabalho" é também revelada por todos os estratos da população pesquisada, embora, neste caso, um pouco atenuada pelos chefes. Um outro aspecto revelado é que a questão foi mais sentida entre os técnicos, principalmente os de nível superior vinculados à Diretoria de Operação, bem como os de nível médio ligados aos departamentos de pessoal e de informática, ambos da Diretoria de Gestão Empresarial.

3) Quanto às questões da "falta de liberdade na definição e execução do trabalho" e "excesso de autoritarismo por parte dos superiores", as quais se relacionam mais diretamente com a questão da democracia no trabalho, é igualmente relevante observar que estes foram itens men-

cionados por todos os segmentos profissionais, inclusive pelos chefes, com maior ênfase dada pelos engenheiros e pelo pessoal de apoio.

De um modo geral é feito um comentário final a respeito dos quatro primeiros pontos do quadro, chamando-se a atenção para o campo de atuação aberto para a Associação diante da natureza das questões prioritariamente diagnosticadas. Adverte-se, todavia, para uma séria dificuldade, em função de dois aspectos fundamentais que se transcreve (nota 28): "por tocarem diretamente nas relações cotidianas de trabalho, formais e informais; por fugirem à órbita de problemas tradicionalmente encaminhados pelos movimentos sindicais ou políticos." Isto quer dizer o seguinte: do ponto de vista da Associação que encomendou a pesquisa, a abertura revelada como um campo de atuação para a entidade é uma possibilidade de controle, mas com a ressalva de que esse controle pode ser conflitivo ou cooperativo com a empresa. A advertência dos consultores não deixa margem a dúvidas, pois sendo a questão do controle relacionada com a rotina da organização, ela só seria cooperativa se fosse algo concebido ou assimilado no sistema de gestão adotado pela alta administração. Conscientemente ou não, ter-se-ia, neste caso, dado um largo passo em direção ao que poderia ser uma gestão da qualidade. No outro caso o controle poderá também surtir efeitos positivos, mas será visto como uma intromissão pela alta administração, será inevitavelmente conflitivo e pouco haverá nesse sistema organizacional que possa lembrar uma gestão da qualidade.

b) Em 1984, um ano após ter sido fundada, a Associação dos Empregados da Eletrobrás iniciou um movimento de discussão interna sobre a viabilidade de se promover, conjuntamente com a direção da empresa um seminário que, afinal, foi denominado "A Eletrobrás e o seu Papel

no Contexto Sócio-Econômico do País". Em agosto daquele ano foi enviado para o então presidente, General Costa Cavalcanti, o convite formal para a realização do evento de acordo com um programa simplesmente sugerido. Tal programa era fruto de um ciclo de discussões abertas, coordenadas pela Associação, onde tomaram parte vários funcionários, destacadamente dos níveis de gerência da Empresa. O objetivo, então, era o de aproveitar a transição de Governo para oferecer à nova administração um conjunto de problemas que se identificavam na ocasião, como alternativas de soluções para a empresa e o setor.

Diante da recusa daquela direção da Eletrobrás de acolher o convite, elaborou-se um documento contendo um diagnóstico do panorama de identificações e omissões que geravam profundas inquietações nos quadros técnicos, além do generalizado e improdutivo clima de apatia no corpo de funcionários. Tal documento foi remetido para as principais autoridades do país e do setor e foi também distribuído aos principais órgãos de imprensa, que o publicaram.

Apesar das insistentes gestões da Associação realizadas no período com a Eletrobrás, tentando obter o compromisso, inclusive via os acordos coletivos de trabalho celebrados com a empresa em 84, 85 e 86, somente em 1987 foi possível, afinal, realizar o referido seminário.

Registros do evento (nota 30) indicam objetivos explícitos e implícitos que se buscava atingir. Os objetivos explícitos (nota 31) estavam relacionados com o conteúdo do seminário, refletindo os anseios e a preocupação do pessoal quanto aos impasses sentidos no desempenho do trabalho em decorrência da crise do modelo institucional do setor elétrico e do seu padrão de financiamento (nota 32).



"É o empregado percebendo-se como indivíduo e, portanto, tendo um olhar de afastamento para a organização onde trabalha, a Eletrobrás; e percebendo-se como cidadão, tendo um olhar de aproximação para a sociedade, da qual faz parte, a partir da fundação de uma outra organização, a Associação".

Quanto aos objetivos implícitos (nota 33), eram eles relativos à forma do Seminário, com uma ênfase dada ao modo paritário de sua realização com a direção da empresa, o que só pôde se concretizar devido aos cuidados dedicados à sua preparação, já que a iniciativa era da Associação, mas poderia ser facilmente "desapropriada" no decorrer do evento. Para evitar um entendimento errado quanto a uma polarização na argumentação aqui desenvolvida, é oportuno recorrer às categorias de participação na organização que Motta (nota 34) propõe para distinguir claramente dois tipos de gestão.

São elas a participação direta e a participação indireta. A primeira é aquela que se realiza de forma institucionalizada na empresa, geralmente ao nível da tarefa, mas podendo ser também através de um processo consultivo que em geral não inclui a etapa de tomada de decisões e, quando inclui, essa participação é minoritária e nunca vai além da esfera administrativa, onde se inscrevem as questões trabalhistas, ou as mais diretamente ligadas ao interesse do pessoal. A participação indireta é aquela que se realiza através e por influência de entidades de classe, sendo esta a modalidade que costuma produzir os maiores efeitos sobre as decisões empresariais.

Segundo o principal registro do seminário (nota 35) ele

"não pode ser classificado propriamente nem por uma nem por outra das modalidades acima, ... pois embora houvesse pressão de origem sindical o evento só pôde ser realizado porque aplaca-

ram-se as desconfianças de parte a parte quanto à idealizada aproximação e efetivo concurso das partes, reconhecendo-se e respeitando-se uma a outra como tal. Daí porque a ênfase na organização paritária."

Por último, na apresentação dos resultados, o referido documento (nota 36) considera que "As entidades de classe têm o papel essencial de atuar no sentido de democratizar as relações das empresas com a sociedade"; prossegue afirmando a necessidade de se aproveitar o evento "para discutir as formas de participação dos trabalhadores e de segmentos da sociedade, representado pelas classes de consumidores (usuários do serviço), nos foros de discussão das questões referentes ao papel da energia elétrica no processo de desenvolvimento nacional"; e defende a participação dos empregados e consumidores nos Conselhos de Administração e Fiscal das empresas de energia elétrica, bem como "em outras instâncias que possam ser criadas ... na gestão das Empresas Públicas, sem perder de vista os interesses gerais da sociedade".

Aí estão, pois, demonstrações de um grande potencial de coincidência de interesses no âmbito do setor elétrico, o que pode facilitar a estruturação de um sistema de gestão participativo, condição essencial para uma gestão da qualidade. Sendo os relatos fruto de experiências vividas em uma "holding" de um grupo setorial, dotada de funções técnicas de gerenciamento financeiro, planejamento e coordenação, como é o caso da Eletrobrás, fica ressaltado não só o potencial de receptividade interna para a adoção da gestão da qualidade no setor elétrico, mas também a possibilidade de sua disseminação pelo setor público em geral, em função da demonstração dos efeitos positivos gerados para a economia e para a sociedade.

É claro que a participação dos empregados no controle não seria sufi-

ciente para preencher o requisito da "accountability" perante a sociedade. Mas tendo em vista que o sistema da qualidade é um poderoso reforço para a responsabilidade subjetiva, não resta dúvida de que a dimensão interna do controle estaria enriquecida substancialmente no sentido da evolução conceitual para um auto-controle organizacional. Mesmo porque, como já se disse, todo o corpo funcional é necessariamente consumidor do serviço produzido, o que naturalmente se reflete em sua responsabilidade social no trabalho.

De qualquer forma, como "o comportamento (responsável ou não-responsável) dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamentos das próprias clientelas" (nota 29), resta especular sobre as possibilidades que o setor apresenta na condição de propriedade estatal, já que esta é a situação onde se relevam as relações do Estado com a sociedade, ou, ajustando o contexto ao tema, da atividade pública com as suas clientelas.

### 7.3 Devido à característica estatal do serviço de utilidade pública

#### 7.3.1 A especificidade da administração pública

Retomando de 4.1.1 as três características que Amato (nota 37) distingue como típicas da administração pública, pode-se dar como certo que:

- 1 - A identificação da administração pública com o poder Executivo do Governo permite aproxima-la do processo a que estão sujeitas as atividades produtivas em geral. Como todo processo está ligado à noção de controle, ela é também suscetível a uma gestão da qualidade.

2 - A identificação da administração pública com a privada pelo artifício de depurar da primeira os "fatos políticos" como se estes não estivessem presentes também na segunda, não passa de uma pretensão e não acrescentaria à administração pública qualquer benefício. No entanto, um sistema de gestão com vistas ao controle da qualidade parte do pressuposto da existência de uma política da qualidade que pode ser ajustada ou mudada radicalmente, mas enquanto estiver em vigor ela é a referência fundamental da organização. A responsabilidade pela política é da alta administração, sendo que essa responsabilidade inclui a sua submissão a um sistema da qualidade que envolve a todos, interna e externamente, sendo assim um instrumento útil para forçar a elaboração de políticas conseqüentes.

3 - Enquanto a referência dos fenômenos naturais era trazida para uma analogia com o fenômeno organizacional, a "máquina" administrativa não funcionava bem - como ainda não funciona - precisamente porque o processo não depende apenas das leis físicas que regulam o potencial de eficiência do modelo de Tavistock. Depende sobretudo das crenças e valores compartilhados que resultem em regras de convivência social, de preferência escritas, para melhor regular as relações de trabalho, de tal sorte a evitar a dispersão dos objetivos oficiais e convergir para a consumação da eficiência real da organização. Mas quando se constata que o fomento à educação, o estímulo à participação e a ampliação da autonomia no trabalho constituem a base de um sistema de gestão, como é o caso da gestão da qualidade, há que se reconhece-lo como fruto de uma evolução da responsabilidade social, perdendo-se completamente sentido o esfor-

ção de distinção entre administração pública e privada por conta de uma "ingerência" política a que estaria sujeita apenas a primeira. E numa perspectiva de gestão da qualidade, a identificação da administração pública com a privada não deixa de considerar os aspectos diversos que condicionam as responsabilidades presentes em ambas, já que o sistema deriva de políticas cujo controle se exerce em regras compartilhadas segundo a especificidade de cada organização. Daí se segue que políticas públicas levadas a efeito em empresas de capital misto não podem ser geridas da mesma forma que políticas formuladas para a produção nas empresas privadas em geral.

#### 7.3.2 As conseqüências da especificidade

As cinco conseqüências que Amato aponta dessa diferença podem agora servir de apoio para mostrar as possibilidades de gestão da qualidade no setor público de energia elétrica. Seguindo por parte a mesma ordem de conseqüências alinhadas em 4.1.1.(c), tem-se que:

- 1 - A demanda do Governo por formas especiais de administração é justificada por sua enormidade, complexidade e dificuldade. Ora, como foi visto da evolução de Feigenbaum (nota 38), foram precisamente tais circunstâncias que fizeram a administração evoluir para estágios mais avançados, tais como o da gestão da qualidade. A magnitude dos investimentos e os longos prazos de projeto e construção das obras do setor elétrico se apresentam exatamente no contexto de enormidade, complexidade e dificuldade que demandam formas especiais de administração, dentre as quais se destaca a gestão da qualidade.

2 - Os requisitos de imparcialidade e equidade que condicionam o comportamento administrativo para a promoção de um bem-estar geral são apresentados como indispensáveis para a resolução de conflitos de interesses presentes em qualquer tipo de organização. As organizações governamentais estão sujeitas a se haverem com esses conflitos em maior intensidade por convergirem para si a universalidade de interesses da sociedade. A soberania governamental carece, pois, de uma legitimidade que uma gestão da qualidade pode suprir, desde que ao controle interno inerente ao sistema se agreguem formas de controle público externo para a geração de "accountability" na administração. No setor elétrico, a soberania governamental é representada na administração indireta pela "holding" Eletrobrás, com todas as funções já mencionadas, visando precisamente cumprir os requisitos de imparcialidade e equidade que condicionam o comportamento administrativo de uma empresa responsável por garantir o princípio federativo do Estado brasileiro no setor. Mas a legitimidade conferida pela Lei 3890-A que dá origem à Eletrobrás, não tem sido suficiente para garantir à empresa uma autoridade condizente com o seu *status*, de modo a cuidar para que a Federação que representa seja mesmo a dos estados da União e não das empresas ali existentes. Pode-se buscar as razões disso na debilidade da própria Lei, cuja gestação no Congresso Nacional transcorreu num prazo de quase dez anos; como também no fato de que a empresa, com seus 30 anos de vida, teve praticamente as suas primeiras duas décadas de existência sob regime de governo francamente autoritário e, portanto, de discutível legitimidade perante a sociedade; ou, ainda, porque as coisas mudaram no plano econômico, social e político, sem que a empresa tenha tido condições de acompanhar tais mudanças. A adoção de

princípios internos de gestão da qualidade com a participação dos empregados, tal como se demonstrou ser possível em 7.2., é um meio ao alcance da mão pelo qual se podem engendrar os mecanismos de que a sociedade precisa para cumprir a sua parte, restaurando no setor a legitimidade perdida.

3 - Somente a "accountability" garante a responsabilidade do governo perante a sociedade, pela exposição de suas ações à variedade da crítica, de modo a "temperar" a burocracia quanto à tolerância, acuidade para a determinação das necessidades dos consumidores (antes de tudo cidadãos) e disposição para a grande necessidade de adaptações, de modo a garantir a satisfação desses mesmos consumidores. Numa fase mais avançada, é o controle social externo que agregado convenientemente, caso a caso, aos sistemas de gestão da qualidade empresariais do setor, coordenados pela Eletrobrás, poderia viabilizar uma substancial melhoria da qualidade nesse ramo do serviço público.

4 - A capacidade auto-organizativa do povo segundo os seus múltiplos interesses e o seu senso de responsabilidade é a contrapartida que cabe ao consumidor de energia elétrica diante de um mercado de monopólio, como foi visto em 7.2. Em uma configuração de monopólio estatal a falta dessa contrapartida agrava os prejuízos que, em si mesmo, esse tipo de mercado acarreta para o consumidor, visto que a autoridade reguladora oficial não tem a isenção suficiente para exercer o controle sobre as empresas do próprio Estado. Duas formas compensatórias são aqui apontadas para superar esta consequência entre as diferenças da administração pública e privada - que é

apresentada em 6.3. como um agravamento da limitação fundamental -- para a adoção de gestão da qualidade em mercado de monopólio de propriedade estatal.

a) "accountability" ascendente (o sentido da oferta)

Por uma "accountability" empresarial de sentido ascendente, isto é, respondendo ao Governo Federal, desde que este não seja confundido com o poder Executivo. A compensação deriva do fenômeno que Chamberlain denominou de "concorrência monopolista" que, no caso em foco, obriga as empresas a "competirem para cima". É que todo produtor tem o monopólio sobre o seu próprio produto e, especialmente no caso da energia elétrica, sendo este bem absolutamente homogêneo, não há diferenciação que perturbe a condição do monopólio e não há necessidade de competir pela preferência do consumidor. Mas o Estado não é monolítico, a começar pela divisão do território nacional em unidades políticas e geográficas, como são, respectivamente, os estados e municípios, bem como as cinco regiões do país. Unidades estas que configuram áreas de concessão franqueadas pela União através do DNAEE. A competição pelo aumento da oferta de energia através da obtenção de financiamentos da União ou dos direitos à exploração dos aproveitamentos em cursos hídricos contíguos, no caso de separação de estados-membros da União, ou de cursos hídricos situados em dupla área de concessão (regional e estadual), é algo que se apresenta como uma boa possibilidade para o controle que, neste caso, é da atribuição do Congresso Nacional, como preceitua o Art.49 Inciso X da Constituição Federal. É quando podem entrar em cena os funcionários públicos com representatividade ativa, isto é, aqueles sancionados pelo voto, cumprindo a sua missão de zelar pela



boa aplicação dos recursos públicos através de legislação própria e controle adequado, tal como ressaltado por Dutra (nota 39). Por este caminho poderia se viabilizar uma gestão da qualidade governamental sobre a oferta de energia elétrica, com efeitos de melhoria da qualidade no serviço, desde a etapa de concepção dos projetos e de custos envolvidos para a sociedade.

b) "accountability" descendente (o sentido da demanda)

Por outro lado, há uma outra possibilidade de estimular o surgimento de "accountability" descendente, isto é, aquela que responde ao consumidor organizado em torno de seus interesses de cidadão. É que, historicamente, o setor elétrico, e particularmente a Eletrobrás a partir de sua criação, sempre estiveram preocupados com a oferta de energia elétrica (nota 40). Daí porque, de suas preocupações originais de exploração da atividade econômica, constam apenas a geração, a transmissão e a distribuição da energia elétrica, aliás, numa perspectiva de gestão ultrapassada em termos de gestão da qualidade, aquela centrada no produtor, (nota 41). Tendo em vista a escassez de recursos para novas obras que praticamente paralisou o setor desde o início da década de 80 - fato que só não acarretou maiores consequências por ter ocorrido na bojo da crise econômica que atingiu o país como um todo - passa necessariamente a receber maior atenção a necessidade de se fazer economia. Isto porque se sabe de como é fácil desperdiçar energia elétrica, sendo que no Brasil a cifra do desperdício é estimada em mais de 30% do que se produz (nota 42). Quando esta preocupação surge seriamente, a tal ponto de merecer dedicação formal nas atividades empresariais do setor, agregam-se às três fases clássicas da produção e presta-

ção de serviços de energia elétrica - geração, transmissão e distribuição - também as atividades concernentes à sua conservação. É quando a atenção é despertada naturalmente para o consumidor, segundo um enfoque mais evoluído da gestão da qualidade - porque dotado de mais humildade quanto à certeza da adequação do produto às necessidades desse consumidor - enfoque este que Ishikawa denomina de "orientado para o consumidor" (nota 43).

A necessidade de envolver ou incluir a participação do consumidor controlando a sua demanda é uma questão de educação, e é grande a oportunidade que se apresenta para as companhias de energia elétrica no sentido de expandirem os seus serviços de apoio à comunidade, educando-as e condicionando-as a um uso mais racional e eficaz da energia elétrica. Uma vez consciente das possibilidades de racionalamento, ainda que não iminente, é de se esperar uma grande receptividade e disposição da população de aderir a programas de educação patrocinados pelo setor elétrico. Paralelamente a isto abre-se um campo vastíssimo de incentivo à pesquisa tecnológica para melhorar a eficiência energética dos processos produtivos e dos bens de consumo duráveis a base de eletricidade. Neste sentido, amplia-se mais ainda o campo de prestação de serviços, desta vez em apoio à comunidade científica e tecnológica, através das universidades e dos centros de pesquisa.

É certo que as necessidades de desenvolvimento do país não poderão depender apenas da conservação de energia elétrica, por mais expressivos que sejam os números indicadores do potencial de economia a incentivar (nota 44). Mesmo porque, inclusive, de um modo geral, a eficiência energética de um país aponta sempre para a eletrificação. Substituição de energéticos realizados pelos países mais de-

envolvidos após os choques do petróleo demonstram que um acréscimo apreciável no consumo de eletricidade não representou uma elevação significativa na intensidade energética global (nota 45). Disto resulta a necessidade de continuarem os investimentos no setor, só que cada vez mais condicionados. Primeiro quanto à própria disponibilidade desses recursos; segundo quanto a restrições devido às prioridades sociais num país de sérias premências e graves desigualdades; e terceiro - mas não menos importante - quanto aos impactos ambientais, estes particularmente relevantes quando envolvendo aproveitamentos hidrelétricos em rios de planície, como são os da Amazônia, praticamente os que restam inexplorados no país em escala (micro)econômica. O princípio da "inserção regional", pelo qual se procura agregar o maior número de benefícios possíveis no planejamento de grandes projetos hidrelétricos (regularização das águas, navegabilidade, irrigação, piscicultura, lazer etc) tenderá a ser cada vez mais observado, obrigando o Estado a uma relação de mais aproximação com a sociedade. No caso do setor elétrico isto pode ser percebido pela simples comparação dos sucessivos planos quinzenais produzidos pela Eletrobrás desde o chamado Plano 90, divulgado em meados da década de 70.

- 5) Observadas essas quatro conseqüências das diferenças entre as administrações pública e privada como oportunidades que se apresentam para a assimilação da gestão da qualidade no serviço público particularizado para o setor elétrico, estará automaticamente observada a última conseqüência de Amato, segundo a qual:

"A eficiência de uma entidade governamental não deve medir-se

pelo aumento de suas receitas ou pela redução de seus gastos, senão pela qualidade e intensidade com que realize os propósitos públicos ... A menos que o governo seja um negócio dos governantes, sua eficiência deve ser julgada sempre à luz de sua contribuição para a satisfação das necessidades e dos ideais do povo." (grifo nosso)

Desse modo, recai sobre as empresas do setor elétrico uma responsabilidade que antes de ser vista como um fardo adicional aos seus encargos habituais, pode ser percebida como uma grande oportunidade de tornar efetivamente pública a propriedade estatal que caracteriza a grande maioria das concessionárias de energia elétrica brasileiras.

/NOTAS

## N O T A S

- 1 - Zimmerman & Enell, op.cit, p.p.33.5-6.
- 2 - Devido a serem os investimentos de menor monta comparativamente àqueles necessários a geração e a transmissão e também por serem de retorno mais rápido.
- 3 - Hirschman, A, 1973, p.25.
- 4 - Idem p.p.61-2.
- 5 - Idem, p.62.
- 6 - Ibidem.
- 7 - Lei 3890-A de 25 de abril de 1961.
- 8 - Art. 28 - "A sociedade contribuirá para a formação do pessoal técnico necessário à indústria de energia elétrica, bem como para a preparação de operários qualificados, através de cursos especializados, que organizará, podendo também conceder auxílio aos estabelecimentos de ensino do País ou bolsas de estudo no exterior e assim convênios com entidades que colaborem na formação de pessoal técnico especializado".
- 9 - A Energia Elétrica no Brasil, 1977, p.152.
- 10 - Idem, p.153.
- 11 - Op. cit, p.62.
- 12 - Idem, p.63.
- 13 - Idem, p.65.
- 14 - Idem, p.64.
- 15 - Idem, p.61.
- 16 - Idem, p.p.65-6.
- 17 - Campos, V.F. op.cit, p.28.
- 18 - Vide 4.3.1.

- 19 - Reformulação feita em março de 1967 na administração da Eletrobrás criou a Diretoria de Gestão Empresarial, "com a atribuição de supervisionar as empresas do sistema" - Memória da Eletricidade, op. cit, p.201.
- 20 - A Associação dos Empregados da Eletrobrás foi fundada em 12 de abril de 1983, como uma entidade política e economicamente autônoma, tendo recebido na ocasião a adesão da quase totalidade dos empregados, tendo em vista a defesa de seus interesses, bem como os da empresa, porém com uma ótica não necessariamente coincidente com a da sua direção.
- 21 - Associação dos Empregados da Eletrobrás, Balanço e Perspectivas - Pesquisa de Opinião, 1985, p.p.11-2.
- 22 - Idem, p.9.
- 23 - Idem, p.35.
- 24 - Idem, p.36, tabela 10
- 25 - Idem, p.p.35-8.
- 26 - Idem, p.36.
- 27 - Idem, p.38.
- 28 - Idem, p.37.
- 29 - Campos, A.M. op.cit, p.35.
- 30 - Ribeiro, M.T.F. e Silva, S. - "Relato de uma Experiência Pioneira", in: Anais do X Seminário de Produção e Transmissão de Energia Elétrica, (SNPTEE), Curitiba, out/89.
- 31 - Idem, item 4.1.
- 32 - Em parte refletindo a própria crise nacional, mas em parte devido à própria cultura organizacional dominante, é sabido que o setor elétrico responde por cerca de um quarto da dívida externa brasileira; tem sido frequentemente prejudicado por políticas de con-

tenção tarifária com fins anti-inflacionários; tem servido de subsídio à indústria de produtos eletro-intensivos; e tem sofrido fortes restrições dos organismos de crédito internacional, notadamente por causa de políticas inadequadas em relação às questões de relocação ou indenização de populações habitantes de áreas inundadas por aproveitamentos hidrelétricos, bem como à questões relacionadas com o meio-ambiente em geral.

33 - Ribeiro, M. T. F. e Silva, S. - op.cit, item 4.2.

34 - Motta, P.R. - op.cit, p.p.159-73

35 - Ribeiro, M.T.F. e Silva, S. - op.cit, item 4.2.

36 - Idem, item 4.3.

37 - Amato, "Que é Administração Pública", op.cit, p.p.88-9

38 - Feigenbaum, op.cit, p.16.

39 - Op.cit, p.84 - Uma constatação importante da pesquisa de Dutra (que inclui a Eletrobrás) é a de que "não existe, no Brasil, nenhum controle do Poder Legislativo sobre as empresas estatais". Conclui observando que "tal fato se torna ainda mais lamentável em virtude de que este talvez fosse o grande controle político de que necessita a sociedade brasileira".

40 - "No que concerne ao processo decisório e à forma de atuação, alguns fatores foram de importância capital para a definição das características atuais do modelo setorial. Em primeiro lugar, o modelo consolidou-se ao longo de um período caracterizado por altas taxas de crescimento do mercado, inicialmente devido à demanda reprimida e, na etapa posterior, em decorrência da expansão acelerada da economia.

" A resposta da sociedade às pressões do mercado consistiu na atribuição de uma prioridade elevada à expansão da oferta de ele-

tricidade, traduzida pela definição de um intenso programa de investimentos, centrado em grandes obras, que, não obstante a larga soma de recursos demandada e os longos prazos de retorno do capital, correspondiam à opção economicamente mais vantajosa." Cf. Bhering, M. op.cit, p.153.

- 41 - Que Ishikawa, K. op.cit, p.106, denomina de "producer oriented".
- 42 - "O uso final inadequado cobre também o desperdício, podendo atingir, mesmo no setor industrial onde a energia é melhor gerenciada, cifras superiores a 30% em segmentos importantes como a metalurgia." Pagy, A. e Monteiro FQ, A. op.cit, p.23.
- 43 - "Consumer oriented", cf. Ishikawa, K. op.cit, p.106.
- 44 - "Visando quantificar e direcionar suas ações, foram estimadas metas de conservação de energia elétrica por uso final (iluminação, refrigeração, condicionamento ambiental, sistemas motrizes, fornos), e consolidadas por setor (industrial, residencial, serviços e iluminação pública), a partir da experiência internacional e das avaliações internas, assim como de hipóteses técnicas referentes ao consumo médio do estoque de equipamentos, índice de penetração de novas tecnologias, índice de melhorias de eficiência e de obsolescência e vida útil dos equipamentos. Estas metas estão inseridas no planejamento de longo prazo do Setor Elétrico - Plano 2010 e corresponderão, naquele horizonte a uma capacidade instalada superior à da usina de Itaipú, 12600 Mw." Pagy, A. e Monteiro FQ, A. op.cit, p.27.
- 45 - "Os EUA, Japão e CEE (Comunidade Econômica Européia) cresceram de 1973 a 1985 seus consumos de energia elétrica, respectivamente, 42%, 38% e 43%. Mas, principalmente devido a isto, seus (acréscimos de) consumos de energia global ficaram na faixa de 0 a 2%. O



Brasil no mesmo período cresceu o consumo de eletricidade 204% e o consumo global em 73%." Idem, p.26.

## VIII. CONCLUSÕES

Como se assinalou desde o início, a presente dissertação não teria um propósito dedutivo. Desse modo, as conclusões aqui apresentadas têm mais o sentido de recomendações, com a indicação de caminhos para a ação administrativa visando a organização do setor elétrico, com base no método de pensamento dialético e estratégico.

A discussão da gestão da qualidade no setor elétrico, assim desdobrada segundo limites e possibilidades de sua aplicação, não obedece a um critério maniqueísta, quer no sentido conformista e paralisante pela impressão de que as limitações sejam insuperáveis, quer no sentido da euforia derivada de um modismo contagiante, para além de reais possibilidades percebidas na realidade. Também não se trata de reafirmar o lugar comum de que a virtude esteja no meio. Mesmo porque a virtude não está presa a critérios geométricos, não é fixa no tempo, bem como talvez nem se possa considerá-la no singular.

Percebidos os extremos de uma forma simbiótica, tanto se pode falar de limites com vistas às possibilidades, como falar destas tendo em vista os limites. Preferindo-se adotar esta última alternativa para concluir este trabalho e, com base nos critérios de avaliação conjuntural das possibilidades, tal como proposto ao final do capítulo II, têm-se os enunciados a seguir, segundo sejam tais possibilidades uma questão de conveniência pela oportunidade de adesão à gestão da qualidade apresentada pelo setor elétrico face aos seus próprios limites (8.1); sejam elas pela visão da receptividade do setor para a absorção dessa tecnologia (8.2); sejam elas em função do seu potencial de adaptação e capa-

cidade de resposta (8.3); ou ainda pela percepção e assimilação coletiva de não haver mesmo outra saída (8.4). Um enunciado final considera em destaque a possibilidade da gestão da qualidade, neste caso ajudado pelo limite apresentado como fundamental em 6.2.2 (8.5).

### 8.1 Conveniência estratégica

Sendo a gestão da qualidade uma tecnologia de gestão, limites e possibilidades são muito mais dependentes de estratégias adequadas por parte da administração no sentido de superá-los ou aproveitá-los, do que dependentes dos limites e possibilidades em si mesmos. A conclusão é que uma abordagem estratégica e prudente quanto às possibilidades remete a sua exploração aos próprios limites, no sentido de potencializá-los favoravelmente. E é por isso que, mesmo quando os limites são inerentes ao serviço prestado a partir de um produto gerado fisicamente - como se apresentou em 6.1, para o caso da energia elétrica - cumpre notar que há possibilidades também inerentes à própria natureza física da atividade, como visto em 7.1.

Analogamente, mesmo quando os limites são próprios da natureza econômica do serviço prestado - como visto em 6.2 para o caso do monopólio natural - igualmente as possibilidades são também oriundas da própria condição monopolística da atividade, como visto em 7.2.

E por fim, mesmo quando os limites devido ao monopólio são agravados pela propriedade estatal que caracteriza majoritariamente as empresas do setor elétrico, condição esta que não é inerente a natureza física ou econômica da atividade, mas sim, é de natureza política, como visto em 6.3, por mais forte razão as possibilidades vão se encontrar também na própria condição estatal do monopólio, como visto em 7.3. As razões

são mais fortes porque a superação desses limites dependem essencialmente de vontade política para imprimir uma adequada orientação à administração pública no setor.

Nesse sentido, a adesão a uma gestão da qualidade parece ser de grande oportunidade e conveniência, pois, sendo ela derivada de uma política da qualidade, a qual, mesmo sendo "um elemento da política da corporação" (ver definição em 3.3.1) face a outras políticas, o fato é que ela é intimamente correlacionada às outras e, uma vez assumida, ela é não somente condicionada pelas outras políticas, mas também as condiciona, sendo o objetivo mesmo o de que ela venha a determinar as outras, em função de uma concepção mais evoluída de relação entre economia e sociedade.

## 8.2 Receptividade do setor

Vários poderiam ser os modos de apresentar a receptividade do setor elétrico à uma gestão da qualidade. Mas tendo em vista já haver mais de uma década de envolvimento sistemático do setor com a questão da qualidade, inclusive quanto à sua normalização a nível internacional, e tendo em vista ainda a participação da Eletrobrás no Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade, parece ser mais objetivo observar a receptividade segundo o enfoque institucional. Neste aspecto, sendo o setor elétrico composto essencialmente de empresas estatais, vinculadas que são à administração pública indireta, são natural e potencialmente receptivas aos programas de Governo e aos condicionamentos tecnológicos do mundo exterior.

Todavia, por um condicionamento ou por outro, a gestão da qualidade ainda será algo muito abstrato enquanto o conceito não permear toda a

organização, com o envolvimento de todos os participantes e com a responsabilidade efetivamente assumida pela alta administração, o que depende de mudança de mentalidade individual e de cultura organizacional. Disto resulta obviamente e, inclusive por definição da norma técnica (ver capítulo III), um planejamento estratégico (nota 1), alocação de recursos e outras atividades sistemáticas para a qualidade, tais como o planejamento para a qualidade, operações e avaliações, que ainda inexistem no setor.

A preocupação quanto à gestão da qualidade aumentou nas empresas do setor nesta última década, mas a questão ainda é preponderantemente tratada a nível de departamentos especializados, com vistas à qualidade dos bens de capital adquiridos pelo setor elétrico, embora tenha evoluído bastante o nível de coordenação realizado pela Eletrobrás. Iniciar a gestão da qualidade pela criação do sistema de suprimentos, revela-se como um procedimento de grande sabedoria administrativa, visto que o conceito da qualidade evoluiu da dimensão prática da inspeção localizada, o que sempre foi atribuído aos setores de compras (de onde se originam, em regra, os atuais "departamentos da qualidade"), sendo assim mais fácil disseminar pelas empresas os novos conceitos da qualidade a partir desses setores que lhes são naturalmente receptivos. Seja como for, registre-se que tal procedimento revela uma orientação administrativa voltada para o fornecimento do produto - energia elétrica - segundo o conceito antitético de Ishikawa (nota 2).

Tal orientação, como se viu, não é conceitualmente suficiente, em si mesma, sendo mesmo bastante criticável diante de crises econômicas agudas próprias ao setor ou das que repercutem nos investimentos necessários à manutenção ou à expansão do setor elétrico. Pois, tendo em vista a magnitude dos orçamentos envolvidos nas instalações para produção

e transmissão de energia elétrica - quase sempre da ordem de centenas de milhões a dezenas de bilhões de dólares - bem como os longos prazos de construção dessas instalações, torna-se necessário combinarem-se tais investimentos com aqueles capazes de propiciar a conservação de energia, o que implica em ações voltadas essencialmente para a utilização da eletricidade por parte do consumidor. Voltando à antítese de Ishikawa, tal implicação consiste numa orientação administrativa voltada para o consumidor, já que a qualidade não visa outra coisa senão a sua satisfação (nota 3). Programas destinados a essa aproximação são basicamente educacionais e, se devidamente institucionalizados, poderiam induzir à formação da "accountability" pelo surgimento de uma responsabilidade objetiva dos administradores públicos do setor, em resposta às demandas efetivamente manifestadas pelos 25,4 milhões de consumidores de energia elétrica da classe residencial, conforme o dado da Exposição de Motivos da Eletrobrás para a sua adesão ao PBQP.

### **8.3 Potencial de adaptação e capacidade de resposta**

a) O potencial de adaptação do setor elétrico a uma gestão da qualidade que lhe seja apropriada é uma questão relacionada à autonomia empresarial, fato que remete para a busca da eficiência por parte das empresas que constituem o setor. Essa busca se deve ao fato de que a eficiência é uma lógica empresarial em si mesma. Se uma das principais justificativas para a organização empresarial do Estado é a ineficiência da administração direta pelo excesso de controles a que está constitucionalmente sujeita, a autonomia adquirida pela agência estatal sob a forma de empresa exige a contrapartida da auto-suficiência, pelo que ela não pode descuidar da eficiência, ainda que este

não deva ser um requisito exclusivo para a avaliação do seu desempenho, ou nem mesmo o principal, já que, pela sua função pública, ela não se orienta somente pelo mercado, mas também pelo bem-estar social. Contudo, a condição de empresa potencializa favoravelmente a adaptação organizacional à gestão da qualidade, pois esta é uma tecnologia eficaz para aumentar a produtividade e se melhorar a eficiência empresarial. Tanto assim que, se a preponderância da dimensão pública (que não quer dizer necessariamente estatal) sobre a dimensão empresarial (limitando forçosamente a sua autonomia) fosse um empecilho por si mesma à adoção de uma gestão da qualidade, não seria precisamente uma "public utility" a conquistar pela primeira vez, fora do Japão, o prestigiado prêmio Deming (nota 4), como foi o caso da Florida Power and Light Company, uma empresa concessionária de prestação de serviços de eletricidade norte-americana, estabelecida em 1925, para o fornecimento de energia elétrica à região sudeste do estado da Flórida, com 3 milhões de consumidores, 16 mil megawatts instalados e 15 mil empregados (nota 5).

Mas, conforme a terminologia de Tavistock, tratando-se de agir sobre o subsistema social para transformar em eficiência real a eficiência potencial dada pelo subsistema técnico, o potencial de adaptação do setor à gestão da qualidade fica drasticamente prejudicado se não houver um preparo adequado da gerência para lidar com os conflitos e resistências derivados de condicionamentos culturais, crenças e valores compartilhados no interior da organização. Em se tratando de educação (nota 6) o prazo previsto para a percepção de resultados confiáveis é de quase sempre uma década (nota 7). Isto obriga a uma perseverança coletiva, o que só é possível se o esforço for legitimado pela negociação, a fim de não se deixar perder o que Perrow

(nota 8) designa de objetivo "oficial" pela desconsideração dos objetivos "operacionais", de outro modo incontornáveis.

Ademais do condicionamento pela perseverança no objetivo oficial, que implica em persistir no método justo de alcançá-lo, o potencial de adaptação implica também no abandono do prazer pela obtenção de resultados imediatos próprios das experiências obtidas no campo das tecnologias de transformação. A propósito, este é um aspecto da gestão da qualidade que poderia ser precipitadamente considerado como desfavorável às urgentes mudanças requeridas na administração pública em geral e no setor elétrico em particular. Mas, tratando-se de modificar comportamentos humanos para a obtenção de resultados confiáveis e duradouros, precisamente o tempo requerido torna-se um reforço de possibilidade real, desde que a gestão da qualidade seja apropriadamente reconhecida e adequadamente aplicada como uma tecnologia de gestão enriquecida com o aparato tecnológico da engenharia de produção.

- b) Em consequência do fato de que o PBQP é um programa oficial de Governo e portanto encontra receptividade nas empresas estatais, âmbito onde se inclui o setor elétrico, é certo que o programa é estimulante à capacitação dessas empresas para a gestão da qualidade. Mas, para considerar adequadamente a capacidade de resposta do setor elétrico à gestão da qualidade, é importante voltar à Exposição de Motivos da Eletrobrás referida no capítulo I (p.p. 15-8).

Ali se registra a capacidade geradora da parte do setor elétrico controlada pela Eletrobrás - 55,3% do total instalado no país em 31/12/89 - sem considerar a metade da capacidade instalada de Itaipú, já em operação. E ali se ressalta o imenso mercado comprador de



bens e serviços proporcionado à sociedade por um sistema como esse, além do potencial de compra de bens de capital, equipamentos e serviços de engenharia que a expansão de um tal sistema apresenta. Essa mesma propulsão na economia se faz também indiretamente através das empresas estaduais não controladas pela Eletrobrás. Não há dúvida então que, em face desta realidade, os efeitos de um Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade poderão ser extraordinários, mas poderão ser também medíocres (nota 9). Pois não é certo que os efeitos multiplicadores sejam verificados também internamente ao setor em razão de que as concessionárias estaduais são receptoras de uma extensa gama de serviços prestados diretamente pela Eletrobrás ou indiretamente pelas suas controladas - como reivindica o referido documento. Isto ocorrerá se as empresas do setor estiverem efetivamente dotadas cada qual de uma gestão da qualidade calcada sobre respectivos sistemas da qualidade total, quer dizer, não apenas estruturados para as suas compras, mas por todas as áreas da empresa, de modo que as relações interempresariais tornem efetivos o significativo poder de compra que o setor realmente detem, mas ainda em potencial.

Por mais forte razão, também não é certo que os consumidores de energia elétrica sejam os principais beneficiários das ações que vierem a se desenrolar entre as concessionárias de energia elétrica e dos bens adquiridos por esses consumidores no âmbito do PBQP se os princípios da gestão da qualidade - previstos inclusive em norma técnica - e de conformidade administrativa à função pública não forem satisfeitos.

Por isso, o benefício público aos consumidores depende de uma política da qualidade para efeito empresarial que deriva da sua autono-

ma, mas depende também da política pública para efeito do controle do Estado e da sociedade, controle esse que legitima a empresa.

A confusão na identidade do funcionário público assumido como "executivo" acarreta um sério empecilho para a identidade da organização. Genericamente, seria difícil pensar numa gestão da qualidade para uma organização cujos administradores se qualificam por uma identidade que não corresponde à função que exercem. No caso da função pública, para a administração de um monopólio estatal, a pretensão a uma autonomia fora do alcance do controle governamental ou social acaba por suprimir da empresa a sua própria razão de ser: ou a atividade está ao alcance prioritário da iniciativa privada, como reza a Constituição e, assim, a intervenção estatal no domínio econômico não se justifica; ou então não está a este alcance, mas sendo uma organização do Estado, não poderia funcionar como empresa.

Essa é uma limitação que desponta como uma das que mereça a maior atenção para a possibilidade de êxito de resposta da administração pública a uma gestão da qualidade.

Quanto ao setor elétrico, o sinal dessa confusão de identidades foi trazida pelos autores da referida Exposição de Motivos que, em sua tentativa de evitar a sua identificação com a administração pública (subprograma setorial 2 - ver figura 1), tentaram escapar como que por uma porta pintada na parede, já que não tinham competência (poder atribuído) para afirmarem que "a viabilização da organização interna (ao grupo Eletrobrás), de modo a adequar-se ao PBQP com o papel que a Eletrobrás se atribui, se fará por funções e espaços de atuação que se manifestarão sob a forma de projetos e atividades articuladas em um subprograma setorial a ser desenvolvido". (grifo nosso)

Tal fato parece constituir-se num indício que conspira seriamente contra o benefício público proclamado no documento, e, por conseguinte, contra a capacidade de resposta do setor à gestão da qualidade, na mesma medida em que o fato significa uma ameaça à própria empresa e ao grupo que controla como "holding".

#### 8.4 Percepção e assimilação coletiva por não haver outra saída

Os fatos assinalados em 7.2 para ilustrar a presença da "voz" em uma organização de monopólio não são fatos isolados, já que ocorreram na década de 80 e no bojo de um processo de transição política para a democracia, causa e efeito de uma intensa demanda da sociedade brasileira por participação. Contudo, as formas de participação fortemente motivadas contra o que se denominava na época de "entulho autoritário", tinham a sua especificidade marcada pela natureza dos problemas e da realidade presente em cada organização. No caso, o modelo institucional do setor elétrico sob a responsabilidade da Eletrobrás, bem como o seu padrão de financiamento, não respondiam mais satisfatoriamente às necessidades tal como fôra equacionado em seu modelo fundador. Os efeitos da crise se faziam sentir por toda parte e refletiam-se no estado de ânimo do pessoal, que reagiu constituindo-se como sujeito político coletivo para discutir não somente as suas condições de trabalho, mas também a situação da Eletrobrás e do setor, diante da crise econômica e política.

Os resultados dos eventos apontaram para uma disposição inequívoca dos empregados no sentido de encontrar caminhos comuns com a alta administração da empresa que contribuiu com o seu aval para a superação dos problemas.

O fato de os resultados aqui registrados não terem saído das intenções diz respeito a outras considerações que fugiriam ao escopo do presente trabalho. Mas, considerando-se o requisito da gestão da qualidade por uma participação integral dos funcionários, bem como por um envolvimento e compromisso da alta administração para com a iniciativa, as experiências descritas em 7.2.2 (a) e em 7.2.2 (b) parecem constituir-se em eventos demonstrativos de possibilidade real de adoção dessa tecnologia, em função de uma percepção e assimilação coletiva de não haver mesmo outra saída que não contemple a participação e a seriedade administrativa quanto aos propósitos organizacionais.

A primeira pela evidência dos resultados apresentados na pesquisa Balanço e Perspectivas (ver quadro p.139), ressaltando os problemas de "trabalho e relações de poder" sobre os problemas relativos às "condições de trabalho" e indicando para a alta administração da Eletrobrás as ações corretivas básicas e prioritárias a serem desenvolvidas para o que se poderia constituir em uma gestão da qualidade. O segundo pela articulação dos empregados com a alta administração da Eletrobrás para a organização, em bases paritárias, do seminário "A Eletrobrás e o seu papel no contexto sócio-econômico do País", cujo êxito foi reconhecido pelo então Diretor de Planejamento e Engenharia, Antonio Carlos Tatit Holtz que, representando o Presidente da empresa, iniciou o seu discurso (nota 10) se "congratulando com os organizadores do evento pelo seu sucesso, que se deve, sem dúvida, à forma com que foi preparado e ao interesse com que foi acompanhado por todos os participantes" (nota 11).

## 8.5 Quanto ao limite fundamental

Por último cabe ainda uma consideração quanto ao limite fundamental descrito em 6.2.2 . É que ele também enseja uma grande possibilidade para a gestão da qualidade, além daquela propiciada pela "voz" manifestada internamente contra a indolência do monopólio, como visto em 7.2. Trata-se da oportunidade que se abre para a "voz" manifestada pelo consumidor de energia elétrica, em função da necessidade da empresa pública cumprir com o seu dever de prestar serviços com a qualidade aceitável pela sociedade (nota 12).

Não se tem como prever as formas de manifestação ou de organização do consumidor de energia elétrica quanto à qualidade do serviço prestado sem se conhecer as suas reais expectativas e necessidades. Lembrando que a definição da qualidade tem por base a capacidade que um produto ou serviço tenha de satisfazer necessidades estabelecidas ou implicadas, o maior desafio para a organização é não só o de obter informações, mas também o de traduzir as necessidades implicadas do consumidor em termos de seus processos internos. Cumpre então salientar nesta conclusão o extraordinário efeito que a "voz" manifestada externamente poderia gerar na produção da desejada "accountability", fenômeno este que, uma vez existente, poderia produzir o desdobramento da função qualidade ("quality function deployment"), método que, por sua vez, confirmaria a possibilidade da gestão da qualidade no setor elétrico pelo condicionamento da mentalidade gerencial à sua prevacente função pública sobre o *status* empresarial, indispensável à sua autonomia, mas que, sendo de controle estatal, a rigor, não lhe é próprio.

De qualquer forma, os aspectos físicos, econômicos e políticos que caracterizam a produção do setor elétrico brasileiro como um serviço de utilidade pública empresarial estatal, bem como a sua relevância intrínseca para o conjunto da economia, são dados da realidade que parecem ensejar uma grande oportunidade para uma desejada mudança conceitual do papel de setor público. É que através dos princípios teóricos e, mesmo, normalizados da gestão da qualidade, o setor público pode tornar-se efetivamente público erigindo os seus mecanismos de defesa contra as diversas modalidades de apropriação estranhas ao interesse público.

No caso do setor elétrico, por corrigir as distorções do mercado de energia elétrica, que vem privilegiando, em geral, os grandes consumidores; por combater a indolência de um monopólio fechado, não propriamente por abuso do poder econômico, mas por desinteresse na contenção dos seus custos ou na melhoria da qualidade do serviço prestado; e por se ver livre dos controles indevidos de um Estado demasiadamente "executivo". A ênfase na gestão da qualidade surge, enfim, como a oportunidade de garantir a ênfase que talvez tenha faltado, por todo o século XX, em uma tecnologia de gestão própria que, permeando o setor produtivo como um todo, permitisse situar o Brasil em uma posição mais compatível com as reais possibilidades de seu povo e de seus recursos naturais, diante do cenário internacional.

/NOTAS

## NOTAS

- 1 - Para justificar uma adequada interpretação da citada norma quanto ao que deveria ser corretamente entendido como "planejamento estratégico", cabe alongar um pouco a presente nota, tendo em vista a necessidade de explicitar diferenças conceituais em torno do conceito de estratégia aplicada à administração.

Descrevendo a evolução do significado de estratégia no âmbito gerencial, Paulo Roberto Mota (op.cit.p.p. 84-94) identifica três fases, dando lugar a conceitos que ele denomina de "prática da visão estratégica": a formulação estratégica; o planejamento estratégico; e a gerência estratégica.

O primeiro conceito data da década de 50 quando o conceito começou a ser usado em administração a fim de se introduzir nas empresas uma nova perspectiva de futuro. Destaca este autor que, como até então era possível às empresas sobreviverem com clientelas estáveis em áreas geográficas bem delimitadas, a simples visão de futuro segundo uma perspectiva estratégica dava condições de manter o êxito empresarial. Quando as mudanças ambientais passaram a ser mais rápidas, passou a haver uma necessidade de busca de novos clientes e novas áreas de atuação, o que implicou na idéia de estratégia, ainda que limitada ao negócio da empresa, mas dentro de uma visão de longo prazo e de maior escopo, empregando métodos analíticos e prognósticos sobre produtos e serviços.

O segundo conceito é da década de 60 associando a estratégia ao planejamento, pois percebeu-se que não bastava uma simples visão de longo prazo sem aperfeiçoar os processos de planejamento,

mantendo-se alerta para as eventuais modificações futuras. Esse enfoque se distinguiu do anterior pela sua visão ampla da empresa, segundo sua inserção no contexto social, econômico e político, e não mais limitado à natureza do negócio ou de objetivos específicos. De acordo com Motta amplia-se o horizonte de tempo para ultrapassar os limites do impacto de objetivos específicos e para visualizar a ação da organização a longo prazo; instituem-se novos métodos analíticos e prospectivos de se definir futuros alternativos, não mais se praticando isoladamente as previsões por estudos de tendência, séries históricas e extrapolações estatísticas. É importante registrar ainda as observações de Motta segundo as quais:

“ o planejamento estratégico requer normalmente uma mudança bastante significativa na filosofia e na prática gerencial da maioria das empresas públicas ou privadas”; ...“não é implantável por meio de simples modificações técnicas nos processos e instrumentos decisórios da organização”; ...trata-se de “uma conquista organizacional que se inicia no nível de mudanças conceituais da gerência, resultando em novas formas de comportamento administrativo, além de novas técnicas e práticas de planejamento, controle e avaliação”. (grifo nosso)

Por último, o terceiro conceito, o da gerência estratégica, é de meados da década de 70, para fazer face aos desafios de uma nova época de mudanças, nas palavras de Motta, “extremamente velozes e de grande magnitude”. Esse é o período que sucedeu aos choques do petróleo que teriam marcado o fim da era de descontinuidade e turbulência, termos esses consagrados por Peter Drucker (“Uma Era de



Descontinuidade" e "Administração em Tempos Turbulentos").

Por este novo conceito, as mudanças não se caracterizariam mais por ciclos passageiros ou previsíveis, visto que a competição global e a escassez de recursos teriam criado uma ambiência de hostilidade que, aliada à imprevisibilidade, passava a produzir na gerência a sensação da falta de controle. Segundo Motta essa ambiência levou algumas dimensões do planejamento estratégico à ineficácia, principalmente quanto às propostas racionais de análise antecipatória.

O reparo consiste então em observar o planejamento estratégico segundo o terceiro conceito identificado por Motta, em que se enfatiza

" a importância do planejamento estratégico nas suas perspectivas de contínuo, sistemático e contingencial, aceitando-o mais como um processo emergente de um conjunto de decisões e ações que levem ao alcance de objetivos organizacionais do que algo antecedente ao processo de implementação. Para caracterizar essa mudança, surge assim a idéia de gerência estratégica, que por ser mais genérica tende a reforçar a contingencialidade do planejamento". (grifo nosso)

Para a gestão da qualidade parece estar mais apropriado o conceito de gerência estratégica, sendo essa a interpretação mais adequada para o termo "planejamento estratégico" referido na norma.

2 - Ishikawa, K, op. cit, p. 104. Trata-se da oposição conceitual entre "orientação para o produtor" x "orientação para o consumidor".

3 - Ishikawa, K, op. cit, p. 104. Para caracterizar bem a sua aspiração o autor associa a revitalização da indústria com uma revolução no pensamento administrativo, atestando que:

"Many companies had transformed themselves after applying QC. The manner in which they were transformed may be classified in the following six categories:

1. Quality first - not short-term profit first.
2. Consumer orientation - not producer orientation. Think from the standpoint of the other party.
3. The next process is your customer - breaking down the barrier of sectionalism.
4. Using facts and data to make presentations - utilization of statistical methods.
5. Respect for humanity as a management philosophy - full participatory management.
6. Cross-function management". (grifo nosso)

4 - O prêmio Deming foi instituído em 1951 pela Associação Japonesa de Ciência e Engenharia (JUSE) em homenagem a W. Edwards Deming por sua contribuição à economia japonesa. O prêmio é conferido anualmente visando a qualidade e confiabilidade de produtos. Cf. o editor nacional de Deming, W. Edwards, "Qualidade: A Revolução da Administração", p.VII.

5 - Cf. Hudiburg, J. John, "Winning with Quality - The FPL Story", p.3.

6 - Ishikawa, K, op.cit. p.37. "Quality control begins with education and ends with education".

7 - Idem, p.36. Ishikawa reproduz as palavras proferidas por Juran em uma conferência, em Paris, em 1981, a respeito do tema "When Can the West Catch Up with Japan?", como se segue:

"Japan has done its QC education well. But it took ten years for this education to show results, for quality to improve, and for productivity to rise. No matter how hard western nations

try to engage in QC education, they may not catch up with Japan until the 1990s, since it requires ten years for the QC education to take effect"

Por sua vez, a nova visão corporativa da Florida Power and Light Company com vistas à melhoria da qualidade foi estabelecida do seguinte modo:

" During the next decade, we want to become the best-managed electric utility in the United States and an excellent company overall and be recognized as such", tendo a expressão "during the next decade" um significado maior do que um sonho não realizável, sendo assim justificada por Hudiburg, op.cit, p.15:

"We chose the next decade because we felt this was a realistic period of time given our uncertainty about how we were going to accomplish the task". (grifo do original)

8 - Perrow, Charles, op.cit, ver nota 5 do Capítulo I.

9 - A bem da verdade os resultados podem ser até mesmo regressivos em relação ao estágio em que se encontravam no ponto de partida do programa. Pesquisa da Associação de Avaliação de Fornecedores da Indústria de Bens de Capital - AFIBEC, uma entidade que reúne participantes tais como a Petrobrás e Rhodia, realizada com 55 empresas de pequeno, médio e grande portes, constatou uma concreta involução em seus sistemas da qualidade, a partir de dados comparados entre 1988 e 1991. Considera-se involução da qualidade o retrocesso no nível de atendimentos ou a estagnação em níveis não plenamente satisfatórios. Do universo pesquisado 75% regrediram no conjunto de requisitos da AFIBEC, sendo que essa estatística seria ainda pior se 12 das empresas avaliadas em 1988 fossem reavaliadas, fato que deixou de ocorrer por terem elas declarado, em 1991, a desati-

vação de seus sistemas da qualidade em virtude da situação econômica de então. Os requisitos e o percentual das empresas que envolveram, são dados no quadro abaixo, extraído de Rita Gallo, em Diário Comércio & Indústria - "Recessão frustra planos de qualidade", 1992 (s/d).

QUALIDADE	
O que foi avaliado na pesquisa	
Requisitos	% de empresas que envolveram
Sistema de garantia/controle da qualidade .....	53
Organização .....	33
Conscientização, treinamento e qualificação de pessoal .....	60
Controle de projetos .....	21
Controle de compras e subfornecedores .....	60
Identificação e rastreabilidade .....	37
Manuseio, preservação, armazenamento, embalagem e expedição de materiais .....	37
Controle de processos especiais .....	37
Inspeção .....	42
Aparelhos e instrumentos de medição e testes ...	60
Não conformidades .....	42
Controle de documentos .....	56
Auditoria .....	45
Assistência técnica .....	15
Fonte AFIBEC	

Cf. Gallo, Rita, Diário Comércio & Indústria, 1992 s/d

10 - Cf. Anais do I Seminário Interno "A Eletrobrás e seu papel no contexto sócio-econômico do país" - Discurso de Encerramento do Representante da Eletrobrás.

11 - Mais de 700 dentre os 2000 empregados da Eletrobrás inscreveram-se para participar do evento, cf. registro em poder das entidades organizadoras do evento.

12 - Neste ponto a referência em genérico à "voz" do consumidor, por meio da qual Hirschman sugere um combate eficaz à indolência do monopólio, se remete para a "voz" especificamente referida ao consumidor de energia elétrica, meio a partir do qual a empresa se esforça por converter desejos e necessidades implicadas do consumidor em requisitos específicos da qualidade. A esse respeito é por demais ilustrativa a figura 4.1. "The Customer Needs Table of Tables Cross-Relates customer requirements and specific quality elements", p. 41 no capítulo 4 - "The voice of the Customer", de Hudiburg, John J. em "Winning with Quality - The FPL Story", p.p.35-42.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 - "A ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL - da primeira lâmpada à Eletrobrás",  
Biblioteca do Exército Editora, 1977.
- 2 - ALMEIDA, Marcelo Ribeiro de - "Sociedades Coligadas, Controladas e Controladoras (Holding)", in: Revista de Ciência Política, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, abr/jun 87, p.p.81-95.
- 3 - AMATO, Pedro Muñoz - "Que é Administração Pública". in: JAMESON, Samuel H. "Que é Administração Pública?", Fundação Getúlio Vargas, Série Textos Seleccionados de Administração Pública, Volume 1, Rio de Janeiro, 1962, p.p.81-90.
- 4 - \_\_\_\_\_ - "Administração Pública e Privada", in: JAMESON, Samuel H. "Que é Administração Pública?", Série Textos Seleccionados de Administração Pública, Volume I, Rio de Janeiro, 1962, p.p.101-5.
- 5 - ARAÚJO, Aloísio Barboza de - "O Governo Brasileiro o BIRD e o BID", Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Série IPEA nº 131, Brasília, 1991.
- 6 - ASSOCIAÇÃO DOS EMPREGADOS DA ELETROBRÁS - "Balanço e Perspectivas", Pesquisa de Opinião, Rio de Janeiro, 1985.

- 7 - BEMOVSKI, Karen - "Utilities are Monopolies no More", in: Quality Progress, Jul, 1990, p.p.45-52.
- 8 - BENEVIDES, M.V. de Mesquita - "A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular", Ática, São Paulo, 1991.
- 9 - BHERING, Mário P. - "Setor de Energia Elétrica: alternativas ao modelo de atuação atual", in: O Setor de Energia Elétrica no Brasil, Revista do Serviço Público, Ano 43, Vol. 114, Número Especial, Brasília, 1985, p.p. 153-5.
- 10 - BOZEMAN, Barry - "All Organizations are Public: bridging public and private organizational theories", Jossey-Bass Publisher, 1989.
- 11 - BRAZILIAN NATIONAL COMMITTEE WORLD ENERGY COUNCIL - "Energy in Brazil", Rio de Janeiro, set.1990.
- 12 - BRESSER PEREIRA, Luiz - "O Equívoco dos Mestrados", Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública. Coordenação do Curso de Mestrado em Administração Pública. "Em Destaque" nº 18, de 28/08/90.
- 13 - CAMPOS, Anna Maria - "Accountability quando poderemos traduzi-la para o português?", in: Revista de Administração Pública, FGV, Rio de Janeiro, fev/abr 1990, p.p.30-50.

- 14 - CAMPOS, V. Falconi - "Gerência da Qualidade Total", Fundação Christiano Ottoni, Belo Horizonte, 1989.
- 15 - CHIVENATO, I - "Introdução à Teoria Geral da Administração", Mc Graw-Hill, São Paulo, 1983.
- 16 - CROZIER, Michel - "O Fenômeno Burocrático", Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1981.
- 17 - DEMING, W. Edwards - "Qualidade: A Revolução da Administração", Editora Marques-Saraiva, Rio de Janeiro, 1990.
- 18 - DEMO, Pedro - "Introdução à Metodologia da Ciência", Atlas, São Paulo, 1987.
- 19 - ELETROBRÁS - "Plano 90", Rio de Janeiro, dez/1974.
- 20 - \_\_\_\_\_ - "Exposição de Motivos para o Engajamento da Eletrobrás no Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade", 1990.
- 21 - \_\_\_\_\_ - "PBQP: Termos de Referência dos Subprogramas Gerais", 1991.
- 22 - \_\_\_\_\_ - "Engajamento da Eletrobrás no Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade" - PBQP, 1991.



- 23 - \_\_\_\_\_ - "Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade - PBQP", informe administrativo nº 68, set. 1991.
- 24 - \_\_\_\_\_ - "Aplicação de Tecnologia Digital a Controle de Processos de Usinas e Subestações" - Diretoria de Gestão Empresarial, 1991.
- 25 - \_\_\_\_\_ - ELETROBRÁS/ASSOCIAÇÃO DOS EMPREGADOS DA ELETROBRÁS - "Anais do I Seminário Interno A Eletrobrás e seu papel no contexto sócio-econômico do país", outubro de 1987.
- 26 - FEIGENBAUM, Armand V. - "Total Quality Control", Mc Graw-Hill, 1986.
- 27 - FERGUSON, C.E. - "Microeconomia", Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1989.
- 28 - FERRAZ, Hermes - "A formação do Engenheiro", Editora Ática, São Paulo, 1983.
- 29 - FERREIRA, Aurélio B. de H. - "Novo Dicionário da Língua Portuguesa", Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 18 edição.
- 30 - FOURASTIE, Jean - "A Produtividade", Martins Fontes, São Paulo, 1990.
- 31 - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - Escola Brasileira de Administração Pública, Curso de Mestrado, "Informações Gerais", Vol. I, Rio de

Janeiro, 1989.

- 32 - GALLO, Rita - "Recessão frustra planos de qualidade", in: Diário Comércio e Indústria, 1992.
- 33 - HIRSCHMAN, Albert - "Saída, Voz e Lealdade", Perspectiva, São Paulo, 1973.
- 34 - HUDIBURG, John J. - "Winning with Quality - the FPL Story", Quality Resources, White Plains, New York, 1991.
- 35 - INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO) - "Quality Vocabulary", ISO 8402, 1986.
- 36 - ----- - "Quality Management and Quality System Elements PART 2: Guidelines for Services", ISO 9004-2, 1991.
- 37 - ISHIKAWA, Kaoru - "What is Total Quality Control?", Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1985.
- 38 - KLEINMAN, Moacyr et alii - "O Sistema de Garantia de Qualidade do Equipamento Eletromecânico da Usina de Itaipu", in: 4º SECON, Seminário de Controle da Qualidade nas Empresas de Energia Elétrica (CESP/ELETROBRÁS), Relatório final, São Paulo, 1981, volume 4/4.
- 39 - LINDBLOM, Charles E. - "O Processo de Decisão Política", Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1981.

- 40 - LINS, M. Estellita - "Pequeno consumidor é quem paga a conta", in: Jornal do Brasil (1991 - ? s/d).
- 41 - MARTINS, Luciano - "Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós 64", Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988.
- 42 - MEIRELLES, Hely L. - "Direito Administrativo Brasileiro", Malheiros Editores, São Paulo, 1992.
- 43 - MEMÓRIA DA ELETRICIDADE - "Panorama do setor de energia elétrica no Brasil", Rio de Janeiro, 1988.
- 44 - MILET, Evandro B. - "Uma nova escola de administração", in: Jornal do Brasil, 29/08/91, p.11.
- 45 - MOSHER, Frederick C. - "Democracy and Public Service", Oxford University Press, 1968.
- 46 - MOTTA, P, Roberto - "Gestão Contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente", Record, Rio de Janeiro, 1991.
- 47 - PAGY, Antonio e Monteiro FQ, Aurélio - "Conservação de Eletricidade - PROCEL - Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica, in: Cadernos do Clube de Engenharia, Coletânea de Artigos Técnicos das Divisões Técnicas Especializadas (DTE) Vol. 10, Rio de Janeiro, dez. 1990, p.p17-37.

- 48 - PERROW, Charles - "The Analysis of Goals in Complex Organizations", in: American Sociological Review, Dec. 1961, p. p.854-65.
- 49 - PIRSIG, Robert M. - "Zen e Arte da Manutenção de Motocicletas", Paz e Terra, São Paulo, 1987.
- 50 - PRESTES MOTTA, F.C. - "Teoria Geral da Administração: uma introdução", Pioneira, São Paulo, 1977.
- 51 - REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - "Constituição Brasileira", 1988.
- 52 - SEMLER, Ricardo - "A íntegra do discurso proferido por Semler", Folha de São Paulo, 10-IX-91.
- 53 - TAUILE, J. Ricardo - "Reorganização Industrial. Bem-estar Social e Competitividade Internacional: perspectivas brasileiras", in: MELO SOARES, R.M.S. (org.) "Gestão da Empresa, Automação e Competitividade: novos padrões de organização do trabalho", IPEA, Brasília, 1990, p.p.49-71.
- 54 - TENDLER, Judith - "Electric Power in Brazil - Entrepreneurship in the Public Sector", Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1968.
- 55 - ZIMMERMAN III, C.D. & ENELL, J.W. - "Service Industries", in: JURAN, J. M. & GRYNA, F.M. "Quality Control Handbook", Mc Graw-Hill, 1988, p.p.33.1-72.

56 - WEBER, Max - "O Político e o Cientista", Editorial Presença, Lisboa, 1979.