

---

# *Mudança organizacional na Eletrosul: regulação e sistema de poder*

---

**Carlos Raul Borenstein**  
**Cristiano J. Castro de Almeida Cunha**

Recebida em julho/97  
2ª versão em maio/98

O Setor Elétrico Brasileiro organizou-se a partir dos anos 60, com a constituição da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás). Seu modelo institucional baseou-se nas empresas públicas federais e estaduais, sendo o Estado o responsável pelos investimentos e pela gestão do setor. Até o término da década de 70, grandes obras de geração, transmissão e distribuição foram realizadas interligando os diversos sistemas isolados, atendendo com energia a maior parte do país. Esse modelo surgiu dentro da concepção do Estado como responsável pelo fornecimento de infraestrutura para o desenvolvimento econômico, em especial da indústria. Os demais setores econômicos estariam a cargo da iniciativa privada.

A crise econômica do final da década de 70, somada à decisão de manter o padrão de crescimento da economia, levou o governo a decidir continuar investindo na expansão acelerada do sistema elétrico, à custa do endividamento em divisas estrangeiras. O combate à inflação determinou a contenção das tarifas de energia. A elevação das taxas de juros nos anos 80 causou o estrangulamento financeiro do setor elétrico e a paralisação da expansão do sistema, situação que perdura até agora.

A redemocratização do País, a partir da metade da década de 80, traz outro componente à crise do setor: a interferência política na Administração das empresas estatais, levando à politização interna das organizações e agravando o quadro. Nos anos 80 reacendeu-se, em nível mundial, o debate sobre a função do Estado na regulamentação da atividade econômica. No bojo das mudanças políticas ocorridas no comando de vários países do Primeiro Mundo, e até no de países em desenvolvimento, várias experiências foram introduzidas visando ao afrouxamento das regras definidas pelo Estado para o funcionamento de determinados setores da economia (desregulamentação).

Dentre as formas de desregulamentação, discutidas em nível nacional, estão a abertura para a atuação de empresas privadas em setores sob monopólio de empresas estatais, a privatização das empresas estatais e o contrato de gestão para as estatais.

Inexistem recursos para investimentos, em função do endividamento do setor elétrico, de tarifas com valor restrito e de dificuldades financeiras do Estado. Novas formas de arranjo do setor estão em estudo, visando à

---

*Carlos Raul Borenstein*, Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), é Professor Adjunto IV do Departamento de Automação e Sistemas da UFSC.  
Fax: (048) 223-1050  
E-mail: carlos26@eps.ufsc.br

*Cristiano J. Castro de Almeida Cunha*, Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Doutor em Administração pela Universidade Técnica de Aachen (Alemanha), é Professor do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção e do Curso de Pós-Graduação em Administração da UFSC.  
Fax: (048) 334-9903  
E-mail: cunha@iea.com.br

retomada da necessária expansão do sistema elétrico. As diversas possibilidades desse novo ambiente, competitivo, implicam o (re)posicionamento estratégico das empresas que estejam atuando ou venham a atuar no setor.

Das possibilidades estratégicas, merecem especial atenção a gerência pelo lado da demanda, as alianças estratégicas, o planejamento integrado de recursos e a gestão da qualidade. Nesse nosso ambiente, o planejamento da expansão do sistema elétrico, que na época da intervenção estatal no setor se confundia com o próprio planejamento estratégico das organizações, assume importância organizacional menor, constituindo uma entre as diversas opções estratégicas (Borenstein & Camargo, 1997).

O governo será desafiado a planejar e a operar a regulação que exercerá sobre o setor, incentivando e garantindo o equilíbrio entre a oferta e a demanda de energia, dentro do projeto de desenvolvimento do País. A organização interessa estruturar-se e posicionar-se adequadamente no novo ambiente em que, além da regulação do governo, interferirá, por exemplo, a competição das outras empresas (também uma forma de regulação).

Vários participantes de congressos científicos apresentam propostas para a reestruturação empresarial e do setor (Cisneiros, 1995; Ribeiro *et alii*, 1995; Nascimento *et alii*, 1995). Esses autores, estudando as dificuldades do setor, ocupam-se especialmente das questões econômico-financeiras.

Analisa-se, neste trabalho, a mudança do **sistema de poder** na Centrais Elétricas do Sul do Brasil S.A.\* (Eletrosul), entre 1968 e 1993, relacionando a regulação ambiental com o sistema de poder organizacional. Nessa abordagem considera-se o comportamento organizacional como um **processo** de ações e reações em que cada participante, organização e ambiente, influencia e é influenciado. Tal abordagem foi adotada por superar as limitações dos estudos existentes, considerando os aspectos dinâmicos da mudança empresarial e permitindo a análise de outros fatores, como as questões políticas, culturais e estruturais, presentes na reestruturação do setor.

O conhecimento da dinâmica do relacionamento ambiente-organização, obtido pelo caso estudado, permite nova visão, ampliada, do comportamento da empresa ante as interferências ambientais. Dessa forma, os principais agentes envolvidos no processo — governo, organização e sociedade — podem, em outras situações, e a partir do entendimento da dinâmica do processo, participar com as ações e reações possíveis e adequadas às situações e aos objetivos desejados. Os projetos de mudança organizacional

podem ser beneficiados com as indicações, como, por exemplo, atuar sobre o subsistema de poder de Conhecimento Especializado visando à ênfase na competência tecnológica da empresa.

## METODOLOGIA

Por envolver dados quantitativos e qualitativos, e na ausência de modelos e teorias desenvolvidos na literatura, usa-se a metodologia qualitativa da **teoria embasada** (*grounded theory* — Eisenhardt, 1989) com **estudo de caso** (Yin, 1984). O procedimento de Pettigrew (1987), utilizado em estudos de mudança organizacional, é adotado pela ênfase na história e no contexto. Examina-se o **conteúdo**, o **contexto** e o **processo** da mudança, bem como as interconexões entre eles.

O **conteúdo** é estudado por meio de documentos e entrevistas, identificando-se a modificação ocorrida no sistema de poder. Quanto ao **processo**, explica-se a forma de modificação do sistema de poder, relacionando-se a atuação dos envolvidos com o contexto e o conteúdo. Os **contextos interno e externo**, bem como os motivos da mudança, são estudados por meio de documentos, como artigos científicos e jornalísticos, livros, relatórios técnicos e atas de reuniões, e de entrevistas com 15 pessoas da organização.

## REFERENCIAL TEÓRICO

Na análise do estudo exploratório constatou-se que a interferência ambiental na Eletrosul e a respectiva reação organizacional se apresentam como um processo dinâmico de conflito, expressando-se por meio de ações e reações em que cada participante influencia e é influenciado. Vários fatores são intervenientes nessa relação (recursos, conhecimento, cultura, autoridade, entre outros).

Diversas abordagens sobre a pesquisa da relação ambiente-organização são apresentadas na literatura (Morgan, 1986). No entanto, visando superar as limitações encontradas nos trabalhos existentes sobre mudança organizacional no setor elétrico (abordagem estática e com ênfase nos fatores econômico-financeiros), adota-se a abordagem dos Sistemas de Poder de Mintzberg (1983), por causa da abrangência do conceito de Poder e da adequação a uma análise dinâmica com as características constatadas no estudo exploratório.

Motivo de interesse e investigação há muito tempo e por meio de diversas abordagens, o conceito de Poder não é único na literatura (Clegg, 1989). Neste trabalho, utiliza-se a definição de Mintzberg (1983) e de Pfeffer (1981): capacidade de realizar (ou afetar) os resultados organizacionais. Essa definição, expressa em termos organizacionais, também pode ser usada para o Poder entre

\* Atualmente, a razão social da Eletrosul é Empresa de Transmissão de Energia do Sul do Brasil S.A.

os indivíduos, substituindo-se **organizacionais** por **individuais**. É a adotada por preocupar-se com os resultados e não com as intenções, as motivações ou os comportamentos — limitações das definições de Morgan (1986), Weber (1947) e Dahl (1957), de difícil operacionalização e com alto grau de subjetividade. Além disso, a definição usada permite a associação com a concepção de Sistemas de Poder de Mintzberg (1983), única na literatura, de possível operacionalização na prática do estudo da mudança organizacional.

Em seu modelo, Mintzberg (1982; 1983) descreve a organização por meio dos constituintes do ambiente e internos. Estes interagem, barganhando entre si, para a obtenção de parcelas de Poder, formando as chamadas Coalizão Externa e Coalizão Interna. Para a descrição da Coalizão Externa propõe-se o conceito de *stakeholder* de Freeman (1983): qualquer indivíduo ou grupo que pode afetar o alcance dos objetivos organizacionais ou que é afetado pelo alcance destes.

Os objetivos organizacionais são alcançados pela utilização de um **Sistema de Poder** que possui quatro subsistemas: Autoridade, Conhecimento Especializado, Ideologia e Política (Mintzberg, 1983). Os membros da Coalizão Interna e da Coalizão Externa usam esse Sistema para agir interna e externamente.

O comportamento organizacional é descrito segundo o trabalho de Hrebiniak & Joyce (1985), no qual o **grau de determinismo ambiental**, isto é, a capacidade do ambiente externo à organização influenciar ou restringir suas ações, e a **capacidade de escolha estratégica** (Child, 1972), isto é, a autonomia da organização de decidir, antecipar-se ou ainda influir nas situações de mudança, são **considerados separadamente**.

Quanto à influência ambiental, considera-se importante o conceito de regulação de Mitnick (1980) como “um processo, consistindo em restrição intencional na atividade do regulado, por uma entidade externa”.

## A PESQUISA

Realizou-se, inicialmente, para a operacionalização da pesquisa, uma revisão bibliográfica visando ao levantamento de publicações com assuntos relacionados ao escopo do trabalho. O estudo bibliográfico estendeu-se durante todo o trabalho, realimentando e atualizando os resultados obtidos a cada passo.

Um primeiro estudo exploratório foi feito para verificar a pertinência do tema e as possibilidades concretas de realização da pesquisa. Nesse sentido, foram feitas visitas à Eletrosul, nas quais se conversou com funcionários que vivenciaram parcela ponderável da vida da organização, obtendo-se informações e opiniões que indicaram a possibilidade de continuação do trabalho. Já nessa fase foi co-

letado material na organização e em bibliotecas, reforçando as evidências.

Na etapa seguinte, de implementação da pesquisa, coletou-se grande quantidade de material publicado, na biblioteca da empresa e com os próprios funcionários da Eletrosul. Destacaram-se, entre outros, a série de Boletins de Diretoria de 1970 a 1994 e o Boletim Estatístico de 1993 da Diretoria de Finanças. Esse material, somado a livros, dissertações, teses e artigos relacionados à história do setor elétrico e do País, permitiu uma primeira base para o entendimento dos **contextos externo e interno**.

Partiu-se, a seguir, para as entrevistas. Selecionou-se uma lista de membros e ex-membros da Eletrosul que atuaram no período considerado. Nessa lista, composta por 15 pessoas, foram incluídos presidentes, diretores, engenheiros com funções técnicas, chefes de departamento, chefes de divisão e sindicalistas. Os presidentes foram escolhidos em virtude de sua posição privilegiada nas decisões da empresa e do papel relevante de interlocutores entre o ambiente e o interior da organização. Os diretores, chefes de departamento e chefes de divisão foram selecionados devido à importância dos seus respectivos setores nos episódios significativos de mudança na empresa, detectados no estudo exploratório. Os sindicalistas e demais entrevistados foram escolhidos por motivos idênticos. Essa lista modificou-se ao longo do processo, exigindo substituição de nomes em função dos dados obtidos a cada entrevista e da interação com os documentos, bem como, em alguns casos, devido à não-disponibilidade do contatado inicialmente.

Procurou-se seguir uma ordem cronológica nas entrevistas, relacionando-se o período sob investigação com o de maior atuação e nível de informação do entrevistado na empresa. Assim, um diretor da primeira administração antecedeu outro da segunda. Visava-se levantar, em cada momento, a história da empresa, o seu contexto e o seu sistema de poder, bem como possibilitar a conexão com o período seguinte.

Após as 15 entrevistas montou-se um quadro com os resultados, à luz do procedimento de Pettigrew (1987). Desvendou-se, assim, as ocorrências no ambiente externo do setor elétrico e da Eletrosul, permitindo a contextualização e a consideração da dinâmica ambiente-organização, relevantes para a pesquisa. Estudou-se a intervenção estatal no setor, o que conduziu à criação da Eletrobrás e da Eletrosul. No período do regime militar destacaram-se a fase de crescimento do setor, as dificuldades econômicas e os seus reflexos nas empresas. A crise dos anos 80 teve causas financeiras e políticas. Espaço especial foi concedido ao estudo das restrições financeiras, uma forma de regulação, e de suas repercussões nas organizações do setor. O estudo da reação do setor e das novas propostas concluiu a etapa relativa ao **contexto externo**.

Na análise da mudança organizacional, dividiu-se o estudo em quatro períodos:

- 1968-1980 — formação, consolidação e primeiras dificuldades;
- 1980-1985 — gestação da crise;
- 1985-1990 — acirramento da crise;
- 1990-1993 — intervenção do governo.

Essa divisão temporal foi adotada tendo em vista a ocorrência, no final de cada período, de mudanças significativas no ambiente externo, no poder organizacional e no sistema de poder interno.

Os fatos relevantes e marcantes foram selecionados, montando-se um quadro referente ao **contexto interno**. Este, em conexão com o **contexto externo**, permitiu **determinar o conteúdo e entender o processo** das modificações na Coalizão Externa (*stakeholders*), na Coalizão Interna, no Sistema de Poder (e em seus subsistemas), conforme descrito a seguir.

### Os antecedentes

Nos anos 60 consolidou-se a tendência do pós-guerra, reforçada no governo de Juscelino Kubitschek, de intervenção estatal no setor elétrico (Medeiros, 1993).

As empresas do setor, privadas e ligadas a grupos estrangeiros, atuavam isoladamente, com planejamento próprio. O rápido crescimento do País exigiu a interligação, a coordenação e a expansão da oferta de energia elétrica, com confiabilidade e economia de escala (Dias, 1988; Medeiros, 1993).

Em 23 de dezembro de 1968 constituiu-se a empresa Centrais Elétricas do Sul do Brasil S.A. (Eletrosul), de economia mista, subsidiária da Eletrobrás. Seus objetivos eram realizar estudos e projetos, construir e operar usinas produtoras e linhas de transmissão de energia elétrica no Sul, integrando-se com o resto do país, em conjunto com as três concessionárias estaduais, e tendo sob seu encargo as empresas da Eletrobrás localizadas na região.

### Período 1968-1980 — formação, consolidação e primeiras dificuldades

No período de 1968 a 1980, a organização procurava alcançar seus objetivos por meio de planejamento e construção de usinas, linhas e subestações.

A prioridade no planejamento e na construção de grandes obras, pela sua complexidade, exigiu a contratação de especialistas. A responsabilidade e o vulto dos recursos desses empreendimentos levaram a tecnoestrutura da empresa a influenciar decisivamente nas decisões. Somaram-se a esse fato a existência de recursos e o interesse governamental “na consolidação dos investimentos fede-

rais no Sul” (entrevista 1). Permitiu-se, assim, a influência preponderante do subsistema de Conhecimento Especializado, no qual a tecnoestrutura se apoiou.

A perspectiva de crescimento pessoal, em conjunto com o da organização, atraiu os técnicos para a empresa. As condições de trabalho e de carreira eram promissoras, criando sinergia e uma **atmosfera** de trabalho e cooperação (entrevistas 1, 2, 8 e 9). A utilização de normas e procedimentos para recrutamento, seleção e treinamento contribuiu para o fortalecimento e a disseminação de hábitos, pressupostos e crenças comuns. Houve, assim, a formação, o crescimento e a consolidação do subsistema de Ideologia.

A incorporação das empresas federais do Sul, como Alegrete, Charqueadas e Sotelca, constituiu um **choque cultural** (entrevistas 1 e 4) devido à convivência entre funcionários de empresas com culturas diferentes. Na administração superior, os cargos de diretoria foram divididos, informalmente, entre os estados do Sul. Essa divisão levou a um **encapsulamento** das diretorias que exigiram autonomia nas decisões internas. Era o início de disputas internas por causa da influência dos governos estaduais. As disputas alastraram-se pela organização, havendo a formação de **grupos** e a atuação do subsistema de Política.

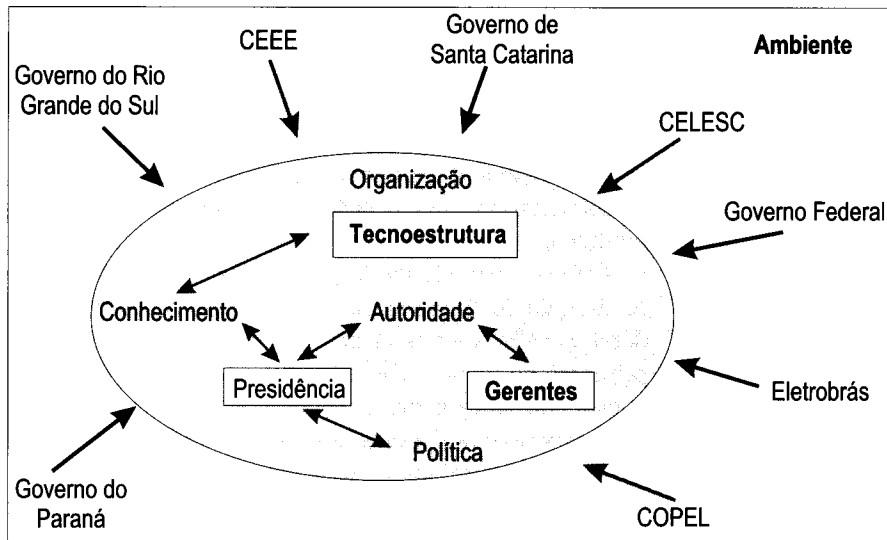
A segunda presidência da empresa valeu-se de práticas políticas (entrevistas 2, 3 e 8), tomando decisões técnicas em desacordo com os setores competentes e nomeando assessores por motivação não-técnica. O subsistema de Política cresceu.

O desenvolvimento da organização exigiu um sistema de regulamentos administrativos e burocráticos, com padronização de procedimentos. Existia o respeito e o cumprimento de suas prescrições. A hierarquia era respeitada (entrevistas 1 e 2). Houve, então, a formação, a consolidação e a manutenção do subsistema de Autoridade.

No período de 1968 a 1980 (figura 1), na Coalizão Externa, os *stakeholders* relevantes foram a Eletrobrás (acionista majoritário e com o poder de nomear o presidente), o Governo Federal, as concessionárias (em virtude da divisão de atribuições e das decisões a serem tomadas em conjunto) e os governos estaduais (influência política na esfera federal e pela indicação de diretores). A Coalizão Interna, por sua vez, teve como membro influente a tecnoestrutura. A influência dos gerentes aumentou com a consolidação do subsistema de Autoridade. A primeira presidência utilizou-se dos subsistemas de Autoridade e de Conhecimento Especializado e a segunda dos subsistemas de Política e de Autoridade.

### Período 1980-1985 — gestação da crise

A década de 80 trouxe um panorama diferente. O agravamento da crise econômica do Estado refletiu-se na organização por causa da paralisação dos empreendimentos, das



**Figura 1: Organização, Coalizão Externa, Coalizão Interna e Subsistemas de Poder — 1968-1980**

restrições salariais, das piores condições de trabalho e de carreira. Os membros da tecnocracia e os gerentes perceberam a mudança do ambiente externo e a intenção da direção da empresa de não acatar as decisões técnicas. Reagindo a essa ameaça, os gerentes organizaram-se na Associação dos Profissionais da Eletrosul (Aprosul). O crescimento dessa entidade não-legitimada pela estrutura formal, abrindo os seus quadros aos funcionários em geral, caracterizou a disseminação, o estabelecimento e a influência crescente do subsistema de Política na organização.

O subsistema de Ideologia, por sua vez, perdeu influência devido à deterioração das condições de carreira e de trabalho na empresa. "Os desentendimentos internos agravavam-se. Havia o problema das obras paradas ou acabadas e o pessoal sem muito o que fazer e gerando pressão para continuar em Florianópolis. A partir de 1983, aumentam o absenteísmo, as doenças, o alcoolismo e a procura de outras atividades remuneradas externas" (entrevista 13).

No período de 1980 a 1985 (figura 2) ocorreu, na Coalizão Externa, o aumento da influência das concessionárias e dos estados na disputa por recursos escassos. A influência dos governos estaduais deu-se, também, em função da abertura política e do avanço da oposição ao governo. Houve uma divisão

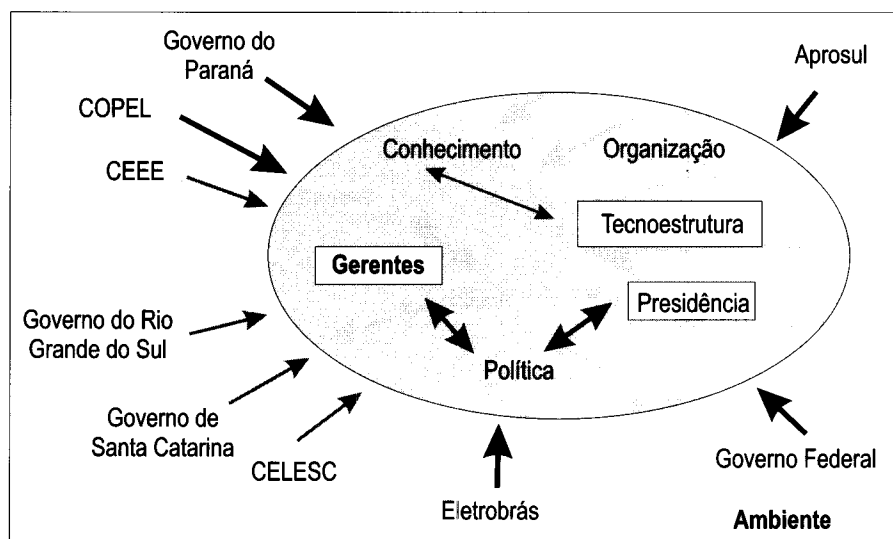
na Coalizão Externa. Surgiu um novo *stakeholder*, a Aprosul, com influência crescente. Na Coalizão Interna os gerentes ampliaram seu poder, com união e ação política, e a tecnocracia perdeu a influência.

#### **Período 1985-1990 — acirramento da crise**

O advento da **Nova República** criou um quadro inteiramente novo nas estatais federais do setor e na Eletrosul em particular. Como o Governo Federal tinha sua sustentação política na chamada Aliança Democrática, formada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e pelo Partido da Frente Liberal (PFL), houve uma divisão de **áreas de influência**

entre esses partidos no que diz respeito aos postos de comando das organizações estatais (Skidmore, 1991; Gouvêa, 1994). O período caracterizou-se pela intensidade da politização interna. A indicação de um presidente que supostamente utilizava a empresa para fins partidários trouxe a preponderância do subsistema de Política (entrevistas; Souza, 1995).

A Aprosul buscou apoio nos empregados, alegando a defesa da empresa. Os gerentes procuraram, sem se aliar ao Sindicato, garantir a manutenção das posições e da influência vigentes. A diretoria confrontou-se com essas forças.



**Figura 2: Organização, Coalizão Externa, Coalizão Interna e Subsistemas de Poder — 1980-1985**

O subsistema de Conhecimento Especializado perdeu influência devido à politização e à não-consideração, pela presidência, dos gerentes e técnicos nas decisões. As restrições financeiras, então em vigor, agravaram a crise e o confronto.

O subsistema de Autoridade também perdeu influência por causa da quebra de hierarquia em decorrência da politização. "Houve uma crise administrativa generalizada" (Souza, 1995).

O subsistema de Ideologia tornava-se fraco pela disputa interna e pelo clima de confronto. O aumento de doenças, o absenteísmo e a procura de alternativas profissionais fora da organização indicavam o clima reinante e a falta de motivação no ambiente de trabalho (entrevista 13). A divisão entre a Aprosul e os gerentes também diminuiu a coesão interna.

No período de 1985 a 1990 (figura 3), na Coalizão Externa destacaram-se as influências do Sindicato Sinergia e do Partido da Frente Liberal (PFL). A Aprosul teve sua influência substituída pela do Sindicato a partir da segunda gestão do período (entrevistas 6 e 8). Na Coalizão Interna, os gerentes procuraram manter a articulação e a influência. A tecnoestrutura perdeu poder.

O confronto da presidência com a Aprosul e os gerentes chegou ao auge com as denúncias de irregularidades e desmandos na condução da empresa. A Eletrobrás foi obrigada a intervir na empresa, diminuindo, em parte, o poder da presidência e criando um Conselho de Administração.

Na segunda presidência do período (Paulo Melro), os gerentes foram prestigiados pela Administração, afastando-se do confronto direto. O Sindicato continuou suas atividades reivindicatórias, mantendo a politização interna e con-

duzindo greves. O nível de confronto, apesar disso, não foi tão intenso quanto o da gestão anterior. Não existiram, entretanto, lideranças e propostas para a crise da empresa.

A situação financeira continuava crítica, sem investimentos e com endividamento crescente, resultando em um contingente de funcionários inativos e na inexistência de alternativas para o redirecionamento da função da empresa.

O último presidente do período (Fernando Bastos) assumiu quando já se articulava a sucessão no Governo Federal. Ao PFL e ao Sindicato não interessavam o conflito por meio de greves, por causa dos prejuízos políticos. Os questionamentos sobre o papel e as funções do Estado, na imprensa e nos meios políticos e acadêmicos, trouxeram propostas de privatização das estatais e de desregulamentação desses setores. Assim, presidência, sindicato e gerentes estabeleceram uma **coexistência pacífica** (entrevista 11; Souza, 1995).

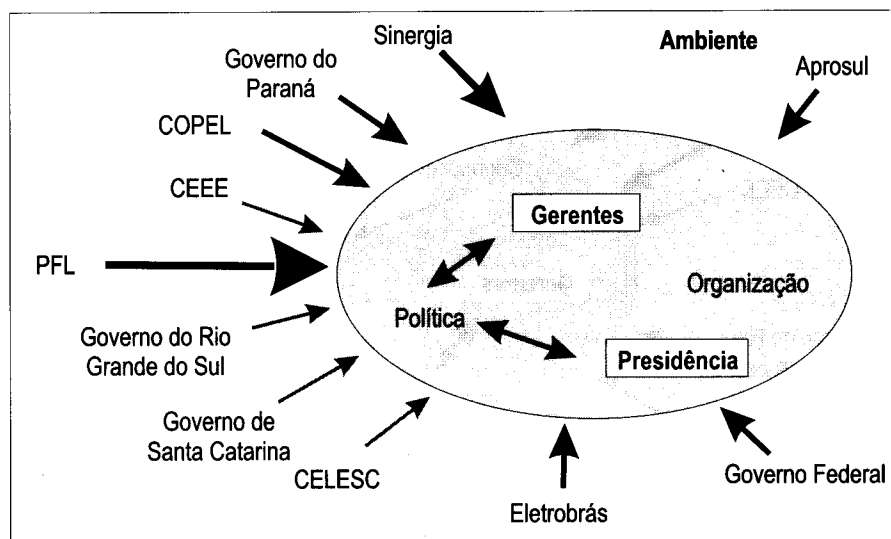
O subsistema de Política cresceu em função da politização interna preexistente, a qual se agravou com a politização vinda da interferência externa. Essa interferência aconteceu no final do governo do Presidente José Sarney, de profunda crise econômica e conflitos partidários. O subsistema de Conhecimento Especializado continuou perdendo influência, assim como os de Autoridade e Ideologia, por causa da situação de paralisação da empresa.

### Período 1990-1993 — intervenção do governo

A permanência da crise na empresa foi o contexto do início da gestão do presidente Amílcar Gazaniga. Indicado pelas forças de apoio ao Governo Federal nos estados de atuação da empresa, assumiu com poderes para, em seis meses, viabilizar a organização ou extingui-la (entrevista 15; Souza, 1995).

Baseado em suas análises preliminares, o presidente decidiu-se pela imposição da hierarquia e da autoridade, diminuindo ou eliminando a politização (em especial a do Sindicato).

A redução do quadro em 2 mil funcionários, o **ponto** eletrônico, o enfrentamento da greve, a demissão de sindicalistas e a substituição de gerentes, no contexto do governo Fernando Collor de Mello de reformas urgentes e profundas, mudaram o Sistema de Poder na organização. O subsistema de Autoridade impôs-se pela postura de intervenção. A politização interna di-



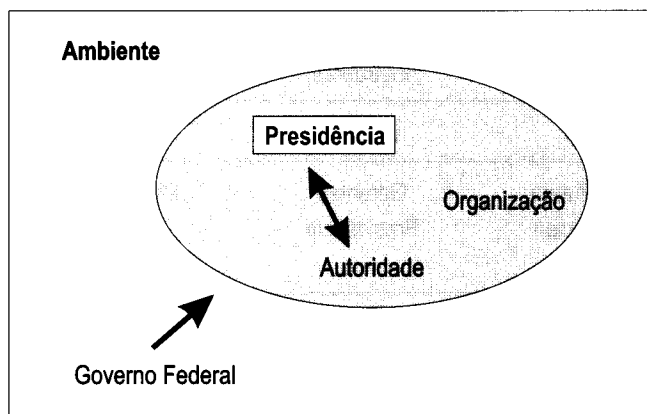
**Figura 3: Organização, Coalizão Externa, Coalizão Interna e Subsistemas de Poder — 1985-1990**

minuiu. O Sindicato perdeu poder, por causa do medo de demissões e do decréscimo do quadro de funcionários.

Souza (1995), tendo em vista o estilo autoritário da administração da empresa, concluiu que a participação e a motivação diminuíram. O subsistema de Ideologia (coesão interna) diminuiu sensivelmente.

A crise financeira não permitiu a reativação da empresa, e o **enxugamento** do quadro de técnicos experientes levou ao decréscimo do subsistema de Conhecimento Especializado.

No período de 1990 a 1993 (figura 4), predominou na Coalizão Interna, com hegemonia, a presidência, apoiada no subsistema de Autoridade. Os demais componentes não constituíram obstáculos às decisões do presidente. Na Coalizão Externa preponderou o Governo Federal, que indicou o presidente da empresa como representante plenipotenciário.



**Figura 4: Organização, Coalizão Externa, Coalizão Interna e Subsistemas de Poder — 1990-1993**

#### **Análise consolidada — período de 1968 a 1993**

Consolidando as análises anteriores, de forma conjunta e seqüencial, montou-se o quadro da página seguinte. Observando-se esse quadro, pode-se verificar:

- as quatro primeiras linhas indicam que cada subsistema de Poder teve modificada sua influência, quanto aos resultados organizacionais, ao longo dos intervalos de tempo considerados. A influência do subsistema Autoridade, por exemplo, aumentou no período 1968-1980, diminuiu nos períodos 1980-1985 e 1985-1990 e aumentou novamente no período 1990-1993;
- a linha seguinte mostra duas mudanças no subsistema de Poder com maior influência interna (predominante). A primeira ocorreu no período 1985-1990, com a substituição do subsistema de Conhecimento Especializado pelo de Política. A segunda aconteceu no período 1990-1993, com a troca do subsistema de Política pelo de Autoridade;

- o Poder da Eletrosul em face do ambiente aumentou no primeiro período (1968-1980). Em seguida, diminuiu em todos os outros intervalos considerados;
- nos períodos analisados, diferentes *stakeholders* relevantes influenciaram ponderavelmente na Coalizão Externa. O Governo Federal, principal acionista e responsável pela nomeação da presidência da empresa, esteve presente todo o tempo;
- o Governo Federal dominou a Coalizão Externa nos períodos 1968-1980 e 1990-1993. Nos demais períodos a Coalizão Externa esteve dividida;
- na Coalizão Interna, os membros com relevante influência variaram nos intervalos de tempo analisados. A presidência exerceu poder durante todo o período 1968-1993;
- as interferências externas na Eletrosul assumiram formas e intensidades diversas ao longo do tempo. As restrições financeiras iniciaram-se no final da década de 80, permanecendo até 1993. As interferências políticas atuaram significativamente a partir de 1985, somando-se às restrições financeiras.

#### **Fatores interverientes na mudança do sistema de poder**

Pode-se, em consequência do exposto, identificar os fatores interverientes na modificação do Sistema de Poder (figura 5), no período de 1968 a 1993, e categorizá-los em exógenos e endógenos.

Os **fatores exógenos** podem ser divididos em contextuais e setoriais. Os fatores **contextuais** relacionam-se às decisões econômicas e políticas nacionais, refletindo-se na empresa e nas suas atividades (regulação, na definição de Mitnick (1980)).

A regulação do Governo, no período de 1968 a 1993, efetivou-se de três maneiras:

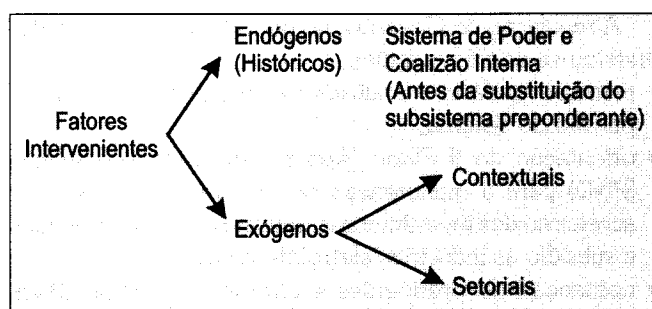
- restrição tarifária e endividamento externo para a expansão do sistema;
- orientação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) para a manutenção do crescimento, levando a acréscimo dos investimentos, substituição de energéticos e subsídio às indústrias eletrointensivas;
- nomeação de presidentes e diretores comprometidos com interesses externos (dos partidos, das concessionárias estaduais e dos governos federal e estaduais) em detrimento dos objetivos da organização.

A duração e a restritividade da regulação, em especial as restrições financeiras, tiveram importância decisiva nas dificuldades da Eletrosul. As interferências políticas serviram de acelerador do processo de politização interna.

Os fatores **setoriais**, por sua vez, referem-se ao arranjo institucional do setor, com concessionárias federais

**Consolidação da Análise do Período de 1968 a 1993**

Período	1968-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1993
Conhecimento Especializado	Aumenta	Diminui	Diminui	Diminui
Autoridade	Aumenta	Diminui	Diminui	Aumenta
Política	Aumenta	Aumenta	Aumenta	Diminui
Ideologia	Aumenta	Diminui	Diminui	Diminui
Subsistema Predominante	Conhecimento	Conhecimento	Política	Autoridade
Poder Organizacional	Aumenta	Diminui	Diminui	Diminui
Stakeholders Relevantes	Governo Federal Concessionárias Estaduais Eletrobrás	Governo Federal Concessionárias Estaduais Aprosul	Governo Federal Concessionárias Estaduais Sindicato PFL Eletrobrás	Governo Federal
Coalizão Externa	Dominada	Dividida	Dividida	Dominada
Coalizão Interna — Membros Influentes	Tecnoestrutura Presidência	Tecnoestrutura Presidência Gerentes	Gerentes Presidência	Presidência
Eventos Importantes	Sotelca Início Politização Restrições Financeiras	Restrições Financeiras Aprosul	Interferência Política Externa Restrições Financeiras	Intervenção Restrições Financeiras



**Figura 5: Fatores Intervenientes na Mudança do Sistema de Poder**

e estaduais, possuindo atribuições conflituosas, não-esclarecidas, e um sistema de fluxo financeiro interno que permite as inadimplências, gerando atritos e influenciando nas restrições financeiras.

Os **fatores endógenos**, ligados à história da organização, dizem respeito ao equilíbrio do Sistema de Poder e da Coalizão Interna no período anterior à substituição do subsistema predominante.

**Conseqüências da mudança no sistema de poder**

As interferências da Coalizão Externa levaram a modificações no equilíbrio inicial do Sistema de Poder (1968-1980) e, em duas ocasiões, à troca do subsistema com maior influência. O período inicial foi o de maior produtividade e de alcance dos objetivos organizacionais.

A Coalizão Interna, ao reagir à mudança do *status quo*, visava manter o equilíbrio inicial do Sistema de Poder. No período 1980-1985 preponderaram na Coalizão Interna a tecnoestrutura, os gerentes e a presidência, e no Sistema de Poder o subsistema de Conhecimento Especializado. A interferência governamental levou à reação da tecnoestrutura e dos gerentes por meio da politização interna.

A politização interna, somada à permanência das dificuldades financeiras e à falta de proposição e implementação de alternativas, resultou no decréscimo do Poder Organizacional. Esse decréscimo de Poder foi acompanhado por perda de autonomia, em face da duração e da restritividade da regulação, **realimentando** a intensidade

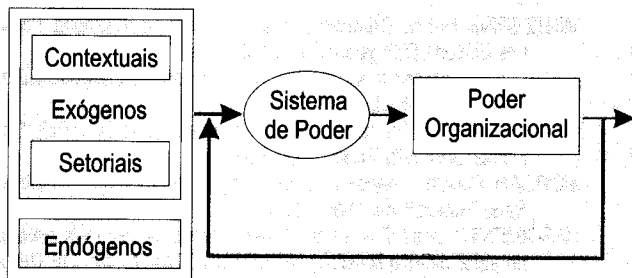
dos fatores intervenientes, e do incremento das dificuldades organizacionais.

Na segunda mudança (subsistema de Política pelo de Autoridade, no período 1990-1993), as divisões da Coalizão Interna (gerentes, Sinergia e presidência) e a inexistência de um subsistema de Ideologia com influência ponderável (em comparação com o de Política) não permitiram, internamente, uma reação eficiente ao governo. O subsistema de Conhecimento Especializado estava em decadência, haja vista a paralisação das atividades da empresa. A reação política da Coalizão Interna (greves, manifestações) foi esmagada pela presidência, apoiada no subsistema de Autoridade. Não ocorreu um redirecionamento da empresa, **realimentando** a ação dos fatores intervenientes.

Em conseqüência, a regulação externa, ocasionando a perda da preponderância do subsistema de Conhecimento Especializado, assim como a reação inadequada da Coalizão Interna à interferência ambiental, levaram a organização à crise como concessionária federal de energia elétrica.

### A dinâmica do sistema de poder

A identificação e a categorização dos fatores intervenientes na mudança do Sistema de Poder, bem como o conhecimento do relacionamento entre esses fatores e o Sistema de Poder, permitiram esquematizar a dinâmica do Sistema de Poder na Eletrosul, conforme consta na figura 6.



**Figura 6: Dinâmica do Sistema de Poder**

Dessa forma, conclui-se que:

- A mudança do Sistema de Poder no período de 1968 a 1993 foi o resultado de um processo em que intervieram fatores exógenos e endógenos. Os exógenos relacionavam-se com a regulação do Governo, via restrições financeiras e interferências políticas. Os endógenos estavam ligados à história da organização e ao arranjo inicial da Coalizão Interna e do Sistema de Poder.
- A mudança do Sistema de Poder efetivou-se por meio da variação relativa da influência dos subsistemas de poder quanto aos resultados organizacionais. Assim, o

processo de mudança do poder interno foi caracterizado pela modificação da influência, ao longo do tempo, das parcelas constituintes do Sistema de Poder (subsistemas de poder).

- A mudança do Sistema de Poder pode ser observada pela modificação do subsistema com maior influência e ocorreu:

- de forma contínua (incremental), nos períodos 1968-1980 e 1980-1985, com relação ao aumento e, após, ao decréscimo de influência do subsistema de Conhecimento Especializado;
- aos **saltos** (*quantum leaps*), na substituição do subsistema de Conhecimento Especializado pelo subsistema de Política (1985-1990) e deste pelo subsistema de Autoridade (1990-1993).

Num primeiro instante, as interferências externas provocaram uma alteração no poder interno que não foi suficiente para modificar substancialmente o arranjo inicial do Poder (mudança incremental).

- O **salto** na modificação do Poder estava relacionado com a maior intensidade da regulação, comparativamente à interferência existente durante o período de mudança incremental (1968-1985), haja vista:

- o somatório das restrições financeiras com a instrumentalização político-partidária, na substituição do subsistema de Conhecimento Especializado pelo de Política;
- a intervenção do governo, em um momento de intensa crise em face das dificuldades financeiras e interferências políticas, quando o subsistema de Autoridade substituiu o de Política.

Ocorreu, então, num segundo instante, a regulação com intensidade suficiente para modificar substancialmente o poder na organização. Além disso, o equilíbrio inicial da Coalizão Interna e dos subsistemas de poder já se encontrava, nessa ocasião, um pouco mudado.

- O equilíbrio da Coalizão Interna e do Sistema de Poder anterior ao **salto** influenciou na reação da Coalizão Interna à regulação. A forma (por meio do subsistema de Política) e a intensidade da resposta da Coalizão Interna estavam diretamente relacionadas com esse arranjo, conforme constatado nos dois episódios acontecidos na empresa (1985-1990 e 1990-1993).
- A reação da Coalizão Interna quando da ocorrência do **salto**, realimentando os fatores intervenientes, aumentou as dificuldades da empresa. O uso do subsistema de Política (1985-1990) e a intervenção da Coalizão Externa com a utilização do subsistema de Autoridade (1990-1993) não conseguiram equacionar a solução para a crise da empresa e, conseqüentemente, enfraqueceram

a Eletrosul ante o ambiente, levando ao aumento da ação dos fatores intervenientes.

- A realimentação ocorreu por meio do decréscimo do poder organizacional. A crise interna diminuiu os resultados organizacionais, tornando a Eletrosul menos influente no ambiente e mais exposta à ação da regulação da Coalizão Externa.

## CONCLUSÕES

No Brasil (assim como em outros países em desenvolvimento), as **empresas públicas** criadas ao longo de seu processo histórico não têm, ainda, a dinâmica do seu relacionamento com o ambiente suficientemente desvendada. O estudo desse tema sob a ótica do Poder é fundamental para a proposição e a implementação de futuras políticas públicas.

No caso específico do setor elétrico, conviverão empresas estatais e privadas em um ambiente competitivo. O governo terá a tarefa de regular o setor, intervindo em favor dos interesses nacionais. A sociedade deverá participar na defesa de suas necessidades de energia a um preço compatível com as suas possibilidades e os seus anseios.

Atualmente, o debate sobre o novo arranjo institucional gira em torno de **como e quanto** de interferência estatal

**versus como e quanto** de livre ação do mercado e de competição devem existir no setor. As posições divergentes (estatizantes e neoliberais) concordam com a necessidade de **certo grau** de regulação estatal, mas ainda não há consenso quanto à forma e à intensidade dessa regulação.

Os resultados obtidos no trabalho aqui apresentado, superando as limitações existentes na literatura, permitem descrever e analisar o **processo** de mudança organizacional na Eletrosul, relacionando a **regulação** com o **Sistema de Poder** e este com o **Poder exercido externamente**. A teoria obtida, mediante o entendimento do processo estudado, permite a identificação dos fatores intervenientes e o relacionamento dos mesmos na dinâmica do Poder.

Dessa forma, os principais agentes envolvidos no processo — governo, organização e sociedade — podem, em outros casos, a partir do entendimento da dinâmica do processo, participar com as ações e reações possíveis e adequadas às situações e aos objetivos desejados. Por exemplo, em determinadas situações pode-se atuar sobre o subsistema de Ideologia para reforçar a coesão interna, em reação às regulações restritivas do ambiente.

Finalizando, traz-se uma afirmação de Mintzberg (1983): “a boa teoria descritiva, nas mãos certas, é uma ferramenta prescritiva, talvez a mais poderosa que temos”. Essa é a expectativa dos autores quanto a este trabalho. ◆

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORENSTEIN, Carlos Raul & CAMARGO, C. Celso de Brasil. *O setor elétrico no Brasil: dos desafios do passado às alternativas do futuro*. Porto Alegre, RS, Sagra, 1997.
- CHILD, John. Organizational structure, environment and performance: the role of strategic choice. *Sociology*, v.6, p.1-22, 1972.
- CISNEIROS, Saulo J.N. Proposta de modelo empresarial para gestão das empresas estatais de energia elétrica. SEMINÁRIO NACIONAL DE PRODUÇÃO E TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA, 13. Balneário Camboriú, Santa Catarina, FL/GAE/01, 1995.
- CLEGG, Stewart R. *Frameworks of power*. London, Sage Publications, 1989. 295p.
- DAHL, Robert. The concept of power. *Behavioral Science*, n.3, p.201-215, 1957.
- DIAS, Renato Feliciano (cord.). *Panorama do setor de energia elétrica no Brasil*. Rio de Janeiro, Eletrobrás, 1988. 333p.
- EISENHARDT, Kathleen M. Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, v.14, n.4, p.532-550, 1989.
- FREEMAN, Edward R. Managing the strategic challenge in telecommunications. *Columbia Journal of World Business*, p.8-18, Spring 1983.
- GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo, Paulicéia, 1994. 318p.
- HREBINIAK, L.G. & JOYCE, W.F. Organizational adaptation: strategic choice and environmental determinism. *Administrative Science Quarterly*, p.336-349, Sep. 1985.
- MEDEIROS, Reginaldo Almeida de. *O capital privado na reestruturação do setor elétrico brasileiro*. Rio de Janeiro, 1993. Dissertação (Mestrado em Engenharia Nuclear) — COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- MINTZBERG, Henry. *Structure & dynamique des organisations*. Paris, Les Editions D'Organisation, 1982. 434p.
- \_\_\_\_\_. *Power in and around organizations*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1983. 700p.
- MITNICK, Barry M. *The political economy of regulation*. New York, Columbia University Press, 1980. 506p.
- MORGAN, Gareth. *Images of organization*. Beverly Hills, California, Sage Publications, 1986. 423p.
- NASCIMENTO, José G.A. et alii. A participação da iniciativa privada no setor elétrico brasileiro. SEMINÁRIO NACIONAL DE PRODUÇÃO E TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA, 13. Balneário Camboriú, Santa Catarina, FL/GAE/10, 1995.
- PETTIGREW, Andrew M. Context an action in the transformation of the firm. *Journal of Management Studies*, p.649-669, nov. 1987.
- PFEFFER, Jeffrey. *Power in organizations*. Massachusetts, Ballinger Publishing Company, 1981. 397p.
- RIBEIRO, Marco A.K. et alii. Conflitos no processo de privatização. SEMINÁRIO NACIONAL DE PRODUÇÃO E TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA, 13. Balneário Camboriú, Santa Catarina, FL/GAE/08, 1995.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991. 608p.
- SOUZA, Paulo R.C. *Avaliação do sucesso de um processo de planejamento estratégico: o caso da Eletrosul*. Florianópolis, Santa Catarina, 1995. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) — Universidade Federal de Santa Catarina.
- YIN, Robert K. *Case study research*. Newbury Park, California, Sage Publications, 1984. 166p.
- WEBER, Max. *The theory of social and economics organization*. New York, Trans. A.M. Parsons and T. Parsons, 1947.