

Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

ALESSANDRO ANDRÉ LEME

**A REFORMA NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO: uma
abordagem acerca de seus fundamentos e de sua nova estrutura
de regulação.**

Tese de Doutorado em Ciência Política
apresentada ao Departamento de
Ciência Política do Instituto de Filosofia
e Ciências Humanas da Universidade
Estadual de Campinas, sob a orientação
do Professor Dr. Sebastião Carlos
Velasco e Cruz.

Este exemplar corresponde à versão
final da Tese defendida e aprovada
pela Comissão Julgadora em
28/06/2007

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz (orientador - Presidente)

Prof. Dr. Cláudio Schuller Maciel

Prof. Dr. Marco Aurélio Nogueira

Prof. Dr. Sinclair Mallet-Guy Guerra

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

Suplentes:

Prof. Dr. Marcelo Coutinho Vargas

Prof. Dr. Alvaro Gabriel Bianchi Mendez

Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos

Junho/2007

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
CÉSAR LATTES
DESENVOLVIMENTO DE COLEÇÃO

Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

ALESSANDRO ANDRÉ LEME

**A REFORMA NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO: uma
abordagem acerca de seus fundamentos e de sua nova estrutura
de regulação.**

**Tese de Doutorado em Ciência Política
apresentada ao Departamento de
Ciência Política do Instituto de Filosofia
e Ciências Humanas da Universidade
Estadual de Campinas, sob a orientação**

Este exemplar corresponde à versão
final da Tese defendida e aprovada
pela Comissão Julgadora em
28/06/2007

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz (orientador - Presidente)

Prof. Dr. Cláudio Schuller Maciel

Prof. Dr. Marco Aurélio Nogueira

Prof. Dr. Sinclair Mallet-Guy Guerra

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

Suplentes:

Prof. Dr. Marcelo Coutinho Vargas

Prof. Dr. Alvaro Gabriel Bianchi Mendez

Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos

Junho/2007

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

L542r **Leme, Alessandro Andre**
A reforma no setor elétrico brasileiro: uma abordagem acerca
de seus fundamentos e de sua nova estrutura de regulação/
Alessandro André Leme. -- Campinas, SP : [s. n.], 2007.

Orientador: Sebastião Carlos Velasco e Cruz.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Industria elétrica - Brasil. 2. Privatização - Brasil.
3. Reforma. 4. Estado. 5. Brasil – Política e governo. I. Cruz,
Sebastião Carlos Velasco e. II. Universidade Estadual de
Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

(cn/ifch)

Título em inglês: The reform in the brazilian electric sector: a boarding
Concerning its beddings and of its new structure of regulation

Palavras – chave em inglês (Keywords): Electric industries - Brazil

Privatisation - Brazil

Reformation

State

Brazil – Politics and government

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Doutor em Ciência Política

Banca examinadora: Sebastião Carlos Velasco e Cruz, Cláudio Schüller Maciel,
Marco Aurélio Nogueira, Sinclair Mallet-Guy Guerra, Valeriano Mendes Ferreira
Costa.

Data da defesa: 28-06-2007

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

*“Faço política e faço ciência
movido por razões éticas e por um
fundo patriotismo”.*
Darcy Ribeiro, 2005.

Dedico esta Tese à Vanessa, a meus pais José Maria e Alice, a meus irmãos Rogério e Paulo, a minha cunhada Cristiane e a minha sobrinha Júlia.

AGRADECIMENTOS

Meus singelos agradecimentos são para o Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - IFCH onde ingressei em 2003 no Programa de Doutorado em Ciências Sociais, me transferindo posteriormente ao Doutorado em Ciência Política, onde também sou grato. E a UNICAMP pela estrutura e visibilidade dada a pesquisa no país.

Agradeço ao Professor Sebastião Carlos Velasco e Cruz, meu orientador. Com quem aprendi o cuidado no levantamento de problemas e a construção argumentativa estruturada de forma a favorecer o entendimento do leitor. Aproveito aqui para externar minha admiração ao intelectual e acadêmico (pesquisador) que é e que representa. Aqui vai todo meu respeito e admiração.

Agradeço também a todos os professores que de forma direta (fazendo disciplinas) ou indireta, em conversas e prosas contribui para a feitura desta Tese que hoje aqui se apresenta.

Aos funcionários do IFCH que me apoiaram e auxiliaram nas mais diversas questões, sem os quais a realização desta Tese não seria possível.

Ao Departamento de Ciência Política da IFCH, onde fui Bolsista-Docente (2003-2006) durante todo o período de realização do doutorado.

Aos colegas de doutorado pelos debates que tivemos. E aos colegas de república pelo convívio e compreensão nas horas em que mais precisei.

Agradeço a meu pai e minha mãe pela força sempre em mim depositada. Que na condição de pessoas simples com baixa escolaridade nunca deixaram de

me incentivar e estimular para realização de meus estudos e pesquisas, mesmo nos momentos mais difíceis.

Aos meus irmãos pelo respeito, apoio e admiração recíproca que temos. Mas também pelos debates acalorados que tivemos, uma vez que o mais velho é historiador e o mais novo é químico. Apesar da diferença de áreas de conhecimento foi muito produtivo para minha formação de pesquisador

Por fim agradeço a Vanessa, meu amor e minha companheira, a pessoa com quem todo este tempo de doutorado caminhei, nos momentos de maior tensão e de maior descontração. Agradeço pela paciência e compreensão ao tempo que dediquei à realização da pesquisa. Não poderia deixar de agradecer a nossa amizade, tão fundamental para este processo.

RESUMO

Este estudo visou analisar o processo de reformas e reestruturação do setor elétrico brasileiro, cuja finalidade era compreender o porquê da incorporação e implantação das orientações econômicas voltadas para o mercado, às propostas liberalizantes. Tais reformas se inseriram num bojo maior e mais complexo de Reformas do Estado no Brasil, enquanto tais se inseriram numa discussão sobre que tipo de Estado e quais funções o mesmo deveria possuir neste século que se inicia marcado por processos de ocorrências globais, embora, ainda se mantenham as especificidades locais na forma de excussão e implantação desses processos. Neste sentido, a compreensão do como setor se organizou no passado, mediante quais escolhas e sob quais influências (exógenas e endógenas) é de fundamental importância para inteligibilidade das transformações ocorridas na década de 1990 e, em seguida em 2004, já no governo do presidente Lula. A partir de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, adquirimos as informações necessárias para, numa perspectiva sociológica e política (em diálogo interdisciplinar), compreender o processo de reestruturação setorial e das novas formas de regulação que o setor elétrico brasileiro passou nos últimos anos.

PALAVRAS CHAVES: Setor Elétrico; Privatização; Reformas do Estado; Estado e Transformação; Agências Reguladoras; Reformas orientadas para o mercado e Liberalização.

ABSTRACT

This study it aimed at to analyze the process of reforms and reorganization of the Brazilian electric sector, whose purpose was to understand the reason of the incorporation and implantation of the economic come back directed toward the market, to the liberalization proposals. Such reforms if had inserted in bulge big and more complex of Reforms of State in Brazil, while such had been inserted in a quarrel on that type of State and which functions the same would have to still possess in this century that if it initiates marked for processes of global occurrences, even so, if they keep the local specificities in the excursion form and implantation of these processes. In this direction, the understanding of as sector if organized in the past, by means of which choices and under which influences (exogenous and endogenous) it is of basic importance for knowledge of the occurred transformations in the decade of 1990 e, after that in 2004, no longer government of president Lula. From bibliographical research, documentary and of field, we acquire the necessary information for, in a sociological perspective and politics (in dialogue to interdisciplinary), to understand the process of sectorial reorganization and the new forms of regulation that the Brazilian electric sector passed in the last years.

WORDS KEYS: Electric sector; Privatization; Reforms of the State; State and Transformation; Regulating agencies; Reforms guided for the market and Liberalization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
 PARTE 1	
CAPÍTULO 1	11
1 – Notas para análise do setor elétrico: um primeiro olhar.	11
1.1 - Caracterização do Estudo.	22
1.2 - Procedimentos Metodológicos.	27
1.3 - A constituição do setor elétrico: marcos e definições.	32
CAPÍTULO 2	55
2 - Desenvolvimento da Economia Brasileira e a institucionalização do setor de energia.	55
2.1 - Breve histórico da Energia Elétrica Brasileira.	72
 PARTE 2	
CAPÍTULO 3	103
3 – Antecedentes político-institucionais e econômicos da Reforma do Estado no Brasil nos anos 1990.	103
3.1 – A Privatização na teoria e na prática: crítica e debate.	118
3.1.1 – Privatização e Desenvolvimento econômico.	120
3.1.2 – Capacidade Político-institucional nas privatizações.	128
3.1.3 – Privatizações no Brasil: um processo emblemático.	139
CAPÍTULO 4	155
4 – As reformas orientadas para o mercado em alguns países em desenvolvimento: breve história e crítica.	155
4.1 – As reformas no setor elétrico argentino: implantação da agenda liberalizante e crise no setor.	160
4.2 – As Reformas do setor elétrico no México: debates e perspectivas.	176

3ª PARTE

CAPÍTULO 5	199
5 – As reformas político-institucionais realizadas no setor elétrico brasileiro na década de 1990.	199
5.1 – A reforma do setor elétrico do Estado de São Paulo.	223
5.2 - A Crise do setor elétrico brasileiro em 2001: o caso do racionamento entre a <i>Virtù</i> e a <i>Fortuna</i> .	250
CAPÍTULO 6	275
6 – Agências Reguladoras em debate: natureza e história.	275
6.1 – O contexto de surgimento das Agências Reguladoras no Brasil: crítica e debate.	281
6.2 – A ANEEL e a Regulação do setor elétrico no Brasil.	292
6.3 – Agências Reguladoras como novo mecanismo político-institucional na relação Estado/Mercado.	306
CAPITULO 7	313
7 – A Reforma do setor elétrico no governo Lula: novo (re)arranjo político-institucional e o desafio para os investimentos.	313
7.1 – Novo modelo do setor elétrico brasileiro no governo Lula: propostas e perspectivas.	324
CONSIDERAÇÕES FINAIS	339
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	347

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Participação dos tipos de centrais na capacidade instalada (MW) para geração de energia elétrica no Brasil (em %) – base de dados em outubro de 2003.	44
Figura 2 – Mapa com representação simplificada da integração entre os sistemas de produção e transmissão para o suprimento do mercado consumidor.	45
Figura 3 – Centrais elétricas que compõem os Sistemas Isolados – Situação em outubro de 2003.	48
Figura 4 - Esquema de estruturação do setor elétrico	200
Figura 5 - Modelo de regulação do setor de energia elétrica	208
Figura 6 - A Concepção do novo modelo	221
Figura 7 - Cisão da CESP – Privatização do setor elétrico Paulista	242
Figura 8 - Equilíbrio entre visões de governo, consumidores e investidores.	301
Figura 9 – Estrutura do Novo Modelo Institucional do setor Elétrico.	317

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução de Eletrificação Domiciliar no Brasil – 1950/2000.	50
Tabela 2 – Consumo de energia elétrica (GWh) segundo as classes de consumo – Brasil e Regiões.	52
Tabela 3 – Consumo de energia elétrica (GWh) por Estados da Federação.	53
Tabela 4 – Potência Elétrica Instalada no Brasil em kW – de 1883/1930.	75
Tabela 5 – Evolução da potencia instalada e da produção de energia elétrica no período – 1940/1955.	76
Tabela 6 – Capacidade Instalada de Geração de Energia Elétrica no Brasil – 1974 a 2005.	92
Tabela 7 – Evolução dos Investimentos do Setor Elétrico Brasileiro por Subprogramas – 1970/91 (em % e US\$ milhões).	95
Tabela 8 – O processo de privatização em alguns países latino-americanos (bilhões de US\$).	142

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Capacidade Instalada de Geração de Energia Elétrica no Brasil – 1974 a 2005.	93
Gráfico 2 – Participação Setorial nas Privatizações de 1990 a 2002.	149
Gráfico 3 – Capacidade Efetiva Instalada de Geração – CFE e LFC.	196
Gráfico 4 – Geração de energia elétrica por fonte – CFE.	196
Gráfico 5 – Geração de energia elétrica por fonte – LFC.	197
Gráfico 6 – Evolução das tarifas de eletricidade no Brasil – 1995 a 2002	330

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Histórico Institucional do setor de Energia (resumido, 1920 - 2005).	100
Quadro 2 – Objetivos e estratégias da Reforma do Aparelho do Estado.	135
Quadro 3 – Delimitação da área de atuação do Estado.	136
Quadro 4 – Instituições resultantes da Reforma do Estado.	136
Quadro 5 – Principais marcos das privatizações.	143
Quadro 6 – Empresas Geradoras de Energia Elétrica privatizadas em esfera Estadual – 1995/2002.	150
Quadro 7 – Empresas Distribuidoras de Energia Elétrica privatizadas em esfera Estadual – 1995/2002.	151
Quadro 8 – Resultado dos leilões de linhas de transmissão – 2000/2002 (em Números de Linhas; em Km e em US\$ milhões).	153
Quadro 9 – Capacidade instalada por tipo de planta, 1930-1999 (megawatts) no México.	193
Quadro 10 – empresas elétricas distribuidoras privatizadas e seus compradores (1995/2000).	213
Quadro 11 – Empresas elétricas geradoras privatizadas e seus compradores.	214
Quadro 12 – Principais grupos estrangeiros no setor elétrico brasileiro em agosto de 2000.	215
Quadro 13 – Data da privatização e valor da venda das empresas de distribuição de energia do Estado de São Paulo	240
Quadro 14 – Data da privatização e valor da venda das empresas de geração de energia elétrica do Estado de São Paulo	244
Quadro 15 - Aumento real da tarifa de energia elétrica para o consumidor residencial no período de junho de 1994 a agosto de 1999	264
Quadro 16 – Principais características da ANEEL	285

Quadro 17 – As Fases do Real	289
Quadro 18 - As crises econômicas internacionais e as consequências para o Brasil	290
Quadro 19 – Estrutura Organizacional da ANEEL – abril de 2007.	298
Quadro 20 – Principais Leis e alterações para o setor elétrico brasileiro – 1988/2004.	306
Quadro 21 – Principais agentes e instituições no modelo do setor elétrico no governo FHC e no governo Lula.	324

INTRODUÇÃO

O setor de energia traz um fator essencial de intercâmbio entre seu conceito físico e econômico e sua importância direta para uma forma de reprodução social. Ou seja, pode-se verificar historicamente uma correspondência estreita entre a utilização energética e a base econômica e social de um povo ou país. Isso ocorre porque a energia tem ligação direta com certos tipos de existências sociais, principalmente, as presentes nos modos de produção capitalista.

Embora a questão da energia esteja ligada pelo seu conceito físico como a capacidade para realizar trabalho (entendido como fator responsável por algum tipo de mudança em relações físicas, seja de forma, tempo ou lugar) desde os primórdios dos homens.

Neste trabalho vamos dar maior atenção à questão energética vista a partir da civilização industrial desenvolvida desde a Revolução Industrial no final do século XVIII. Para tal, vamos fazer um breve histórico do uso econômico da energia.

Nos primórdios do homem sobre a terra todo o consumo de energia estava constituído pelos alimentos e, posteriormente, na utilização do fogo para cozê-lo. Também fazem parte deste processo as atividades agrícolas e pastoris.

Todavia, na Grécia e Roma antiga já se assinalavam a existência dos primeiros moinhos d'água. Isto marca um princípio de controle das águas para utilização da energia hidráulica visando fins produtivistas ("industriais").

No entanto, a escravidão fazia com que a mão-de-obra barata fosse mais viável que o desenvolvimento da técnica para produção de energia oriunda de fonte hidráulica.

A partir da Idade Média, ocorre um princípio de desenvolvimento de alguns aspectos técnicos que se estenderam entre os séculos XI a XIII e criaram uma base importante para o advento da Revolução Industrial no século XVIII. Com o melhoramento da técnica e as descobertas sobre novas formas de energia, o consumo de energia cresceu muito¹.

A Revolução Industrial é um marco importante na produção social que passa da manufatura (que exigia um tipo de consumo e de produção energética) à indústria (que vai exigir um outro tipo de produção energética e sua respectiva fonte de energia e também, uma outra relação da sociedade com a energia). Podemos enumerar dois momentos básicos dessa passagem, a saber: primeiramente na manufatura o trabalhador, enquanto trabalhador manual era executor de um ofício e detentor de uma habilidade cuja aplicação à matéria prima transformava-a em um produto. Por exemplo, o trabalhador da manufatura têxtil sabia fiar, assim sua força física (esforço muscular) se transferia ao processo produtivo².

É desta função de fiar que se apropria primeiramente a Revolução Industrial para substituir as mãos do trabalhador e sua ferramenta por uma máquina-

¹ - Para melhor debate sobre a história da energia ver: Daniel Hémerly; Jean-Claude Debier e Jean-Paul Deleage (1993) no livro "Uma história da energia".

² Na manufatura têxtil a função de força motriz era executada pelo movimento dos pés, fazendo girar a roda de fiar e, com as mãos o trabalhador executava a função propriamente dita de fiar. (CALABI, A.S. ET ALI, 1983:13).

ferramenta³ e o jogando para a função de vigia enquanto o mantém como força motriz (origem do movimento).

No segundo momento, as potencialidades abertas pela introdução das máquinas-ferramentas se efetivam com a substituição da energia muscular limitada do trabalhador pela energia solar concentrada e armazenada na natureza sob a forma de carvão mineral. Neste sentido, a máquina-ferramenta se aliou à força propulsora da máquina a vapor (nova forma de força motriz).

Sendo assim, a Revolução Industrial do século XVIII transformava-se assim numa revolução energética onde o carvão, por meio do conversor – máquina a vapor – se encontrava como utilidade em grande escala. A grande e principal máquina motriz da primeira revolução industrial foi a máquina a vapor, que substituiu a força motriz humana e animal.

A estrada de ferro constituiu um outro fator importante para o marco da revolução industrial. Sua invenção afetou duplamente a indústria do carvão. Primeiramente, pelo consumo do carvão para produzir energia e, em segundo lugar, pela necessidade de transportá-lo em grandes quantidades (MARTIN, 1992).

Com a industrialização e a generalização do transporte ferroviário há um processo de transferência do centro fundamental da economia para as cidades. Essa nova forma de organização sócio-política e espacial da população concentrada em cidades vai repercutir diretamente na estrutura de produção e no

³ A máquina de fiar de Wyatt, apresentada em 1735, é o símbolo desse primeiro momento da Revolução Industrial.

consumo de energia, principalmente naquela destinada à função de bem de consumo doméstico e público. (CALABI, A.S. ET AL., 1983).

A contrapartida do princípio de dissolução das comunidades rurais (energeticamente autônomas) e conseqüente organização urbano-industrial é a comercialização da produção de energia.

Já a segunda revolução industrial, iniciada na metade do século XIX, reforçaria ainda mais a tendência em estabelecer a industrialização sobre o consumo de energia acumulada.

“Depois dos progressos tanto tecnológicos quanto técnicos da segunda metade do século XVIII, a primeira metade do século seguinte foi principalmente uma época de difusão, aplicação e aperfeiçoamento. Não é senão na segunda metade do século XIX quando se manifestam e depois se impõem as novas técnicas que proporcionarão ao século XX os fatores de um prodigioso desenvolvimento industrial”. (CALABI, A.S. ET ALI, 1983:16).

A partir da década de 1870 (fim da Guerra da Secessão nos EUA e da Guerra Franco-Prussiana), há a inauguração de um processo muito rápido de transformação do processo produtivo. A civilização do carvão, da máquina a vapor e da estrada de ferro começa a dar lugar à do petróleo, a do motor a explosão e do automóvel (inovação do conversor), revolucionando novamente os transportes. Nesta nova fase de transformações sociais e tecnológicas a energia elétrica encontra caminho aberto para sua utilização industrial.

Foram também a partir da segunda revolução industrial que se desenvolveram os conversores hidráulicos competitivos (tendo como marco a instalação das primeiras Centrais Hidrelétricas na Suíça). Com as melhorias na

turbina hidráulica a partir de 1850 e sua estrutura acoplada a um gerador elétrico não só resultou no advento das usinas hidrelétricas como, também, na sua utilização, a partir de 1880, para geração de energia hidrelétrica cujo fim era abastecer as redes de iluminação urbana.

A disponibilidade real e potencial de quantidades crescentes de energia sob a forma de eletricidade (que poderia ser facilmente transportada, transformada e divisível), gerou uma grande quantidade de invenções que passaram pela lâmpada de tungstênio, pelo bonde elétrico e por motores elétricos de aplicação industrial, para nos atermos em apenas alguns. Neste primeiro momento histórico, a eletricidade permitiu um melhor aproveitamento de um enorme potencial de energia das águas (hidrelétrica).

Como podemos perceber, a energia elétrica é encarada como mercadoria e, enquanto tal, ela passa a criar novos mercados consumidores, a saber: o da iluminação (pública e doméstica), da força motriz do móvel (bondes, metrô), fixa (motor elétrico) e utilização em eletroquímicas e eletrometalúrgica, dentre outros. (Martin, 1992). A eletricidade também passou a reorganizar os espaços sociais, uma vez que poderia ser levada a regiões até então sem estruturas para se desenvolverem.

Como podemos verificar até agora neste breve histórico da energia e na sua utilização para o desenvolvimento de um tipo determinado de modo de produção capitalista.

Neste sentido, há necessidade de politizar o tema da energia, principalmente o da energia elétrica (independente de sua fonte de geração), seja pela sua relação no plano das relações internacionais (principalmente pós-crise do

petróleo na década de 1970), ou mesmo dentro das fronteiras nacionais de cada país no que tange à sua organização e reorganização contemporânea mediante aos conjuntos de reformas e ajustes exigidos e propostos atualmente pela nova geopolítica global.

É com base nestas indagações e na própria dimensão que a energia elétrica adquiriu nas sociedades capitalistas modernas, que se faz necessário a construção de um “olhar” um pouco mais atento sobre o caminho percorrido para a institucionalização da energia elétrica como um setor fundamental para o desenvolvimento das economias das sociedades capitalistas.

Por outro lado, a forte presença do Estado na institucionalização e na promoção da energia elétrica como fator de Estado (e não de governo) durante o século XX foi fundamental para o crescimento e desenvolvimento econômico dos países, além é claro de contribuir significativamente para a construção de um tipo determinado de sociedade urbano-industrial.

É com base nesses fatores que pretendemos dialogar sobre as alterações vivenciadas pelo setor elétrico, principalmente as ocorridas nos países em desenvolvimento, que no final do século XX começam a dar uma outra configuração na relação entre o Estado e o setor elétrico.

Ou seja, entre o Estado e o Mercado, uma vez em que este setor começou a passar por um conjunto de reformas que visavam colocá-lo sob a lógica e os mecanismos do mercado, deixando ao Estado o papel de regulador e fiscalizador desta nova formação social e político-econômica em que o setor começa adentrar.

A tese foi organizada em 3 (três) partes com 7 (sete) capítulos, mais a introdução, as considerações finais e a bibliografia.

A primeira parte foi composta por 2 (dois) capítulos. O primeiro buscou conceituar a noção de setor elétrico pelo entendimento de sua dimensão econômica, política e institucional, além de apresentar os principais marcos e definições do mesmo e estabelecer a caracterização do estudo e seus respectivos procedimentos metodológicos.

O segundo capítulo visou estabelecer o desenvolvimento da economia brasileira e a história do setor elétrico em suas principais imbricações econômicas, político-institucionais e sociais. Assim como a caracterização da “vocação” pela hidroeletricidade no Brasil.

A segunda parte também foi composta por 2 (dois) capítulos, a saber: o terceiro capítulo que procurou discutir os antecedentes político-institucionais e econômicos contidos nas Reformas do Estado a partir da década de 1990, e, como as privatizações dos setores de infra-estrutura (energia elétrica, por exemplo) vão ser encarados como centrais para este processo de Reformas.

Por outro lado também se discutiu o como as Reformas e as privatizações se inseriram num debate maior sobre os tipos de escolhas de estratégias para o desenvolvimento mediante o embate de diversas forças políticas e sociais (nacionais e estrangeiras). Também procurou-se caracterizar o processo de privatização do caso brasileiro na década de 1990.

O quarto capítulo, por sua vez buscou compreender o processo de Reformas orientadas para o mercado em contraste com a breve apresentação da realização deste processo em alguns países em desenvolvimento. Dando ênfase maior ao caso argentino e mexicano respectivamente.

Por fim, a terceira parte foi composta por mais 3 (três) capítulos. No quinto capítulo aprofundou-se o debate sobre as questões referentes às reformas do setor elétrico brasileiro durante a década de 1990 (do governo Collor aos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso). Também se salientou o caso paulista por ter sido um dos Estados que mais avançou no processo de privatização do setor elétrico (também sob governo do PSDB – com Mario Covas e depois com Geraldo Alckimin).

Ainda será apresentado neste capítulo sobre a crise pela qual o setor elétrico passou em 2001, e tentou estabelecer algumas bases e análises para compreender a crise e o racionamento como um processo histórico, político e econômico (de efeitos também sociais) decorrente de escolhas e opções realizadas no âmbito do Estado.

Do ponto de vista do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, visou-se dar inteligibilidade a crise elétrica como um processo político em que se abandonou a *Virtù* para criar as condições necessárias (deixar as empresas mais atrativas ao capital), ficando, assim refém da *Fortuna* com a deflagração da crise. Ou seja, o chamado por muitos de “O Príncipe” da sociologia brasileira foi “pego” justamente pela *Fortuna* com a crise no setor elétrico em 2001.

No sexto capítulo discutiu-se sobre as Agências Reguladoras, seus conflitos com os outros poderes de Estado (executivo, legislativo e judiciário) e sua caracterização institucional e política necessária ao novo desenho do setor mediante as reformas orientadas para o mercado realizadas, ou seja, a transferência do setor elétrico do Estado para o setor privado requer a construção de novos atores e novos desenhos institucionais.

No sétimo capítulo apresenta-se a nova Reforma proposta para o setor elétrico brasileiro já no governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva – Lula. Ou seja, quais foram às alterações e as continuidades presentes no setor a partir da eleição de um presidente vinculado as bases sociais e de um partido de esquerda – o PT. Isto porque, grande parte dos atores (acadêmicos e técnicos – engenheiros, economistas, sociólogos e cientistas políticos, dentre outros) críticos do modelo anterior foram para o governo e ocuparam os principais espaços político-institucionais do setor elétrico.

Por fim, alguns quadros, figuras e tabelas foram construídos e/ou retiradas da literatura acadêmica, de relatórios técnicos e de documentos oficiais a fim de corroborarem com o estudo aqui proposto nesta Tese de Doutorado.

PARTE 1

CAPÍTULO 1

1 – Notas para análise do setor elétrico: um primeiro olhar

As questões e reflexões acerca da energia elétrica, embora não sejam completamente novas, foi apenas recentemente que se tornou objeto de interesse mais específico para cientistas sociais (sociólogos, cientistas políticos, historiadores, geógrafos e economistas). Os trabalhos acadêmicos dentro das ciências sociais que objetivaram o tema da eletricidade e da energia elétrica tenderam no geral para a problematização e implicações econômicas, políticas, técnicas e materiais da entrada/introdução da energia elétrica na sociedade capitalista e seu respectivo desenvolvimento no mundo contemporâneo. (LORENZO, 1993 e 1997; LAMARÃO, 1997).

Por outro lado, o tratamento do tema por outras áreas do conhecimento – engenharia e direito – que durante muito tempo apresentaram o monopólio do debate e reflexão também nos é importante por apresentarem contribuições, ainda que de características mais técnicas. Durante um bom tempo às indagações sobre a energia elétrica ficaram restritas aos técnicos, especialistas e demais dirigentes/atores vinculados à política energética. (TELES, 1984).

A identificação e constituição do setor elétrico estão associadas ao desenvolvimento do mundo capitalista⁴, cuja relação fundamental para análise é entre Estado e setor de energia elétrica. (HOBSON, 1985). Neste sentido a problematização da relação entre Estado, setor de energia elétrica e

⁴ - A possibilidade de instalar plantas industriais em locais distantes das fontes de energia foi um fator potencializado a partir da utilização da eletricidade como força motriz.

desenvolvimento capitalista brasileiro é de suma importância para compreensão desta Tese.

Segundo Laramão (1997), a energia elétrica tem sido tratada a partir das implicações econômicas, ou seja, tidas como fator de desenvolvimento (progresso) material por um lado. Por outro lado, nos últimos 30 anos, a energia elétrica também passou a ser vista como resultado de um complexo jogo que envolve relações e interações técnico-econômicas, sociais, políticas, ideológicas e mais recentemente ambientais. (DEBEIR, DELÉAGE e HÉMERY, 1986; HUGHES, 1993; NYE, 1990).

Neste sentido, a relação do progresso técnico com as transformações sociais e econômicas na vida em sociedade a partir do advento da eletricidade marcou o avanço de novos ramos industriais e de novos processos produtivos. (LORENZO, 1995; LESSA, 2001; LANDES, 1969). Decorrente da segunda Revolução Industrial a difusão da eletricidade correspondeu a uma transformação radical das estruturas produtivas, isto porque a transmissibilidade e a flexibilidade dessa forma de energia acabaram por corroborar para o surgimento de uma nova configuração industrial.

Dada esta versatilidade da energia elétrica e suas características peculiares, rapidamente a eletricidade passou a ser utilizada comercialmente no campo das comunicações e nos processos industriais dos setores químicos e metalúrgicos, como também na iluminação pública e domiciliar. Com a utilização da eletricidade para fins domiciliares dois processos se fizeram presentes.

Primeiro houve a criação de uma grande demanda elétrica para satisfazer os crescentes domicílios que só aumentavam numa sociedade que começava a

caracterizar-se como urbano-industrial. (HOBSON, 1985). Em segundo lugar, para atender essas novas demandas foi preciso modernizar o setor elétrico a partir da elaboração de um sistema melhor organizado de produção e distribuição centralizada de eletricidade, ou seja, constituíram-se empresas concessionárias para os serviços de eletricidade. (LANDES, 1969).

Muitos outros autores também desenvolveram pesquisas abordando as implicações econômicas, sociais e políticas do desenvolvimento do capitalismo e dos respectivos usos da energia elétrica neste processo, dentre eles, destacamos Hobsbawm (1989), Schumpeter (1982), Hobson (1985) e os autores ligados a *Association pour l'Histoire de l'Électricité en France* nos anais do Colóquio realizado pela mesma instituição em 1983 e, publicados em 1985. (Corrêa, 2003).

François Caron (1985) foi um dos autores ligados a *Association pour l'Histoire de l'Électricité en France* que tentou buscar compreender o uso da eletricidade tanto como bem de consumo final, quanto como bem intermediário. Marcando com isto a invenção e inovação da energia elétrica com a evolução das ciências e das técnicas, bem como também tecendo considerações sobre a ordem econômica e social e suas respectivas transformações para a organização do sistema produtivo e energético no final do século XIX e sua evolução no século XX.

Nesse sentido, tanto Landes (1969), como Caron (1985) e Hobson (1985) salientam a relevância e amplitude das transformações determinadas nas esferas da produção e do consumo com o advento da eletricidade e da estruturação das primeiras usinas (hidrelétricas e térmicas).

A caracterização desta indústria da eletricidade foi marcada pela produção em centrais elétricas e a distribuição em redes (transmissão), o que acabou por defini-la como um setor de atividade de indústria de escala com rendimentos crescentes.

Associado a este debate surge à necessidade de regular o setor elétrico, definir sua forma de exploração, desenvolvimento e comercialização. Por outro lado, é preciso garantir as normatizações necessárias nas esferas jurídicas e institucionais, ou seja, definir e sistematizar as relações jurídicas, o progresso técnico e o desenvolvimento econômico e social no âmbito do Estado.

A criação e desenvolvimento da racionalidade jurídica e técnica (Weber, 1999) vinculadas à administração burocrática do Estado passa a requerer novas estratégias administrativas referentes à forma de gestão para as questões das permissões para exploração dos recursos energéticos e a necessidade de criação de novos arranjos institucionais para gestão dos contratos dos serviços de eletricidade por meio de uma administração pública especializada.

Deste processo de inovação e racionalidade jurídico-institucional houve a redefinição de um conjunto significativo de relações que os homens estabeleciam com a natureza, mesmo quando o recurso natural em voga estivesse em propriedade privada.

O caso mais significativo desta questão envolve a energia potencial das quedas d' águas. Com isto a energia potencial de um recurso hídrico (a princípio as quedas d' águas) passou a ser um bem, a ter um valor. A exploração regulamentada dos cursos d' água em prol da produção de hidroeletricidade passa

com isto a definir a noção de energia como propriedade coletiva e nacionalizada e não como um bem privado e individual de um proprietário⁵.

Decorrente das características econômicas, político-institucionais e jurídicas do setor elétrico, desde o seu advento era possível perceber a tendência ao monopólio estatal, eliminando com isto cada vez mais os comportamentos privados no setor. Por outro lado, as grandes somas de recursos investidos e os grandes investimentos públicos no setor elétrico caracterizavam uma crescente dependência financeira face ao Estado e as grandes instituições internacionais de crédito.

Outro aspecto significativo presente no setor elétrico e no processo de eletrificação pelos quais os países passaram foi à vinculação da energia elétrica a formação da indústria, ao desenvolvimento econômico em geral e a urbanização. Ou seja, a eletricidade funcionou como insumo básico e infraestrutural para o desenvolvimento industrial, mas também foi fator dinamizador para consolidação e crescimento urbano, bem como modernizador de diversos setores econômicos e industriais.

No caso brasileiro em particular, este processo de surgimento e desenvolvimento do setor elétrico como fator essencial para o desenvolvimento urbano e industrial do país contou com forte presença de capital estrangeiro nas empresas de energia elétrica (STEIN, 1979; SUZIGAN, 1973; BRANCO 1975, dentre outros).

⁵ - Ver está questão no decorrer desta Tese com o caso do Código de Águas Brasileiro da década de 1930.

Neste sentido, a indústria brasileira de energia elétrica surge como um fator importante e fundamental dentro do tema mais geral da energia (petróleo e carvão mineral, por exemplo). E a entrada do capital estrangeiro na indústria elétrica foi marcante, principalmente no período entre a implantação dos serviços de eletricidade e o processo de estatização do setor. Os principais grupos estrangeiros presentes neste processo histórico foram a *Light* e a *American and Foreign Power Company* – AMFORP.

Outro fator importante para a consolidação do setor elétrico brasileiro foi o desenvolvimento da economia cafeeira e a formação da indústria no estado de São Paulo, com isto a formação da burguesia cafeeira e da grande burguesia paulista foi fundamental para caracterização e formação do setor elétrico simultaneamente ao processo de modernização do país marcado pelo desenvolvimento urbano-industrial (CANO, 1977; SILVA, 1976).

Muitos foram os autores que, para compreenderem o setor elétrico brasileiro, o relacionou com o desenvolvimento do capitalismo, ou seja, a evolução do capitalismo brasileiro traria como elemento central na sua lógica de reprodução a reestruturação do setor energético em torno do petróleo e derivados e da hidroeletricidade, caracterizando uma vocação hidrelétrica para geração de eletricidade no país. (ARAUJO, 1979).

É deste processo que resultaria a entrada do Estado como ator/agente central nos segmentos de geração/produção, distribuição e transmissão de energia elétrica. Isto porque havia um alto custo para implantação do setor e um tempo de maturação dos investimentos muito longo, com isto a garantia de expansão para o setor se fazia necessário pelas ‘mãos’ do Estado.

Uma melhor caracterização deste processo seria a compreensão do setor elétrico a partir de duas dimensões, a saber: a dinâmica do consumo de eletricidade que seria determinada pela crescente urbanização e industrialização do país.

E a dinâmica da oferta que marcou a transição de um setor pulverizado e disperso deste a constituição para um setor centralizado e fundamentalmente de empresas estatais estruturadas principalmente a partir do segundo governo Vargas (começo da década de 1950).

Este movimento dinamizador e modernizador do setor e por consequência do Estado ocorre similarmente à entrada de fato do país a lógica urbano-industrial de organização do capitalismo brasileiro que se intensifica a partir de 1945.

Com isto, o vínculo entre o desenvolvimento do capitalismo brasileiro e o setor elétrico apresentou alguns pontos centrais para que a sinergia ocorresse de forma a garantir a sustentabilidade de ambos no tempo. Ou seja, a presença e o papel das estradas de ferro, os serviços urbanos e a energia elétrica foram fundamentais para o desenvolvimento capitalista no Brasil.

Pode-se até afirmar que a indústria de transportes e de energia elétrica representou um núcleo central em que se articulou o grande capital (nacional, nas etapas iniciais, e depois estrangeiro).

A complexidade do setor elétrico brasileiro e o processo decorrente do seu surgimento foram marcados pela emergência e expansão das usinas geradoras de energia elétrica (hidrelétricas, principalmente); pela formação das empresas concessionárias (federais e estaduais) e pela propagação do uso da energia

elétrica para iluminação e serviços urbanos em geral e principalmente pelo uso industrial.

Por outro lado, a relação entre o Estado e o setor elétrico brasileiro pode ser compreendida e/ou analisada a partir de duas perspectivas, ou seja, primeiramente considerando a eletricidade como serviço público e a partir daí buscar relações entre as empresas e o Estado (como poder concedente, ou como empresário). Evidenciar suas implicações entre os grupos estrangeiros (*Ligth* e *Amforp*) e o Estado e a relevância da evolução do consumo de energia elétrica para a consolidação do processo de industrialização brasileiro.

Em segundo lugar, pela caracterização mais geral da energia como insumo industrial, com destaque a esta perspectiva ao trabalho de Jean-Marie Martin – *Processus d'industrialisation et développement énergétique du Brésil* – (1966).

Tanto na primeira, como na segunda perspectiva quando voltadas à análise do caso brasileiro ganham mais força se compreendidas a partir da década de 1930 pela confluência entre o padrão de desenvolvimento econômico e de tipo de atuação do Estado no setor.

Tratando-se do setor público estatal, as transformações institucionais e organizacionais da indústria de eletricidade no Brasil foram seguidas pela forte entrada do Estado como produtor/gerador de energia hidrelétrica, principalmente a partir de 1945. Este processo por um lado caracterizou e fundamentou a supremacia do Estado para condução e desenvolvimento do parque gerador brasileiro e, por outro, acabou por deslocar as atividades das empresas estrangeiras para o segmento da distribuição (posteriormente também incorporado pelo Estado).

Durante a década de 1940, segundo José Luis Lima (1989), a indústria brasileira de energia elétrica registrou uma redução significativa na evolução dos investimentos privados na expansão da capacidade geradora. Fato que acabou por reforçar a entrada do Estado como produtor/gerador de eletricidade, mas também significou um baixo dinamismo industrial por parte das empresas privadas.

Os fatores que corroboraram para com este quadro foram às baixas remunerações das tarifas praticadas no Brasil, em decorrência da inflação e do regime cambial vigente, associado às dificuldades de obtenção de equipamentos elétricos e capitais nas condições geradas pelos conflitos mundiais.

“...inicialmente o processo de concentração e de centralização de capital ocorrido sob liderança das empresas estrangeiras durante a segunda metade da década de 1920, associado à conjuntura recessiva de 1929-1931, não indicou a necessidade de manutenção de um patamar elevado de investimentos na primeira metade da década de 1930”. (LIMA, 1989:32).

Contribuindo com este cenário, a crise econômica mundial acabou por determinar uma redução das transações comerciais e financeiras e dos investimentos diretos, afetando com isto, mesmo que indiretamente, os investimentos setoriais (energia elétrica) no Brasil.

“No período de 1929 a 1956 registra-se uma tendência ao deslocamento dos investimentos norte-americanos para fora da área de serviços públicos, embora se deva ressaltar que a América Latina representava ainda campo privilegiado desse tipo de investimento ao longo de todo o período, atraindo até 1950 parcelas crescentes do total do investimento norte-americano no continente” (LIMA, 1989:35).

Estritamente na esfera governamental as dificuldades decorrentes da política tarifária eram resultados da legislação brasileira que não facilitou a fixação e o cálculo centralizado das tarifas (MARANHÃO, 1993).

Outra dificuldade adicional a partir de 1950 foi à repercussão política de se admitir a necessidade de revisão da regulamentação tarifária. Ocorrendo alterações regulamentais apenas no ano de 1957, por meio do Decreto n. 41.019, de 26 de fevereiro, onde foram estabelecidos os procedimentos de fixação das tarifas, complementando a regulamentação do Código de Águas.

Ou seja, até meados da década de 1950, o setor elétrico brasileiro passou por um grande conjunto de transformações e de definição político-institucional e econômica, cuja finalidade era regulamentar e garantir investimento para acompanhar as demandas urbano-industriais do Brasil que eram crescentes.

A reflexão sobre o setor elétrico brasileiro, primeiramente constituído pelo setor privado para atendimento de seus interesses industriais e minerais. Fato este que marcou o processo de criação do setor no Brasil ainda no final do século XIX. A partir do começo do século XX entra em cena o capital estrangeiro por meio da *Light* e da *Amforp* atuando nas áreas de maior dinamismo econômico do país.

Neste primeiro momento (aproximadamente de 1890 – 1930) caracterizou-se como um período de monopólio privado tanto na geração, como distribuição e transmissão de energia.

No período de 1930 – 1945, marcado pelo início da era Vargas é criado o Código de Águas, ou seja, os princípios normativos mais específicos para o setor elétrico brasileiro marcadamente por um início de centralização e concentração do

Estado na geração/produção de eletricidade (via fonte hidrelétrica como majoritária). Neste período a distribuição ainda se caracteriza pela propriedade privada, principalmente pelas concessionárias estaduais.

No período de aproximadamente 1945 – 1962 ocorreu uma onda estatizante, principalmente com a criação da Companhia de Hidrelétrica do São Francisco – CHESF – em 1945; em 1957 com a criação da Central Elétrica de Furnas, além da organização das Centrais Elétricas do Maranhão (Cemat) em 1959 e, em 1960 com a criação da Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (Coelba) e da Companhia de Eletricidade de Alagoas (Ceal), dentre outros empreendimentos.

O período de 1962 – 1995, passando pelo regime militar e pela reabertura democrática marcou a ascensão e crise do modelo estatal, ou seja, consolidou-se um setor estatal organizado de forma federativa entre a União e os Estados, sendo os últimos atuantes mais na distribuição. A matriz prioritária foi a hidroeletricidade em empreendimentos que visavam o aproveitamento hidrológico dos grandes rios e bacias brasileiras.

Por outro lado, também marcou, principalmente a partir do final dos anos 1970, a crise institucional e de financiamento para o setor, colocando-o em uma crise e num debate para redefinição do setor e ao mesmo tempo repensar as formas de atuação do Estado no mesmo.

De 1995 – 2002 (governo FHC) é o período que podemos chamar de privatista. Foi o momento histórico de alterações constitucionais e de implantação de mudanças na forma de atuação do Estado no setor e na definição de determinadas pautas/agendas políticas voltadas para orientar o setor ao jogo de

mercado, a concorrência. Para tal, foram realizadas um conjunto de privatizações (Federal e Estadual) e criou-se um marco Regulador (ANEEL).

O período de 2003 – 2006, já sob a gestão do presidente Luis Inácio Lula da Silva, é marcado pela criação de um novo modelo para o setor elétrico (o terceiro em aproximadamente 12 anos) visando à condução híbrida do setor elétrico brasileiro, ou seja, lidar e organizar um setor que se alterou, que foi criado novos espaços institucionais, novos atores entraram, outros atores se fortaleceram e outros diminuíram em tamanho e influência.

Ou seja, era preciso repensar o setor mediante as alterações políticas, econômicas e institucionais que o mesmo passou, principalmente na década de 1990. E suas respectivas conseqüências marcadas por uma crise no setor e pela necessidade de garantir a continuidade dos investimentos e ao mesmo tempo lidar com a complexidade de organização técnico-econômica do setor e sua diversidade de atores, também disparem na capacidade de atuação e influência no Estado (capacidade de pressão/lobby).

1.1 - Caracterização do Estudo

O estudo aqui proposto pretende compreender e analisar criticamente a reestruturação do setor elétrico brasileiro dentro de uma abordagem histórico-estrutural e estratégica cujo debate com a ciência política, a sociologia e elementos da economia e da geografia humana num debate interdisciplinar será de extrema importância para o desenvolvimento e tratamento do tema aqui a ser desenvolvido.

O tratamento e desenvolvimento desta Tese sobre a reforma do setor elétrico brasileiro nos remetem a uma compreensão de que a reestruturação se deu como um dos múltiplos aspectos presentes nas Reformas do Estado no que concerne aos setores de infra-estrutura, especialmente o setor de eletricidade.

O entendimento das orientações e proposições político-institucionais oriundas de agências bilaterais e de países desenvolvidos neste processo é relevante para compreensão dos fatores exógenos contidos nas reformas realizadas no setor elétrico brasileiro.

Por outro lado, as diversas políticas e os inúmeros arranjos político-institucionais de âmbito endógenos para o setor elétrico brasileiro também são relevantes, seja por possibilitarem e redefinirem as funções do Estado para o setor ou pela nova forma de regulação e normatização proposta e implantada para o mesmo durante a década de 1990.

Compreender a reestruturação do setor elétrico brasileiro extrapola em sua essência o domínio de um aspecto presente nas reformas do Estado brasileiro ao se tratar de um setor que em si é portador e definidor de todo um estilo de vida predominante na modernidade, ou seja, as relações cotidianas do homem com o próprio homem e do homem com a natureza em grande parte são intermediadas pela eletricidade.

Por outro lado, pela configuração urbano-industrial e pela própria extensão da cidadania a um conjunto de direitos que permeiam o estilo de vida decorrente da utilização e incorporação da energia elétrica para a vida cotidiana das pessoas no mundo moderno.

É justamente mediante tais complexidades que o estudo sobre a reestruturação de um setor estratégico para a economia e o país somado a um estilo de vida cotidiano moderno e as inúmeras influências em diversos campos (político, econômico, cultural, social e simbólico) de atores exógenos e endógenos que esta Tese se insere com a pretensão de algumas contribuições apresentarem.

Ou seja, a compreensão dos fenômenos contidos nas reformas orientadas para o mercado no setor elétrico brasileiro é marcada pela redefinição da forma de atuação do Estado (de produtor para fiscalizador e regulador) por um lado, e, por outro, pela criação de novos mecanismos de controle e de regulação, enfim, um novo marco normativo e institucional.

Para apreensão de tal problemática, vamos nos apoiar na construção argumentativa de Velasco e Cruz (1998) que ao analisar “Alguns argumentos sobre Reformas para o Mercado” estabelece uma abordagem alternativa aos três grandes argumentos presentes na literatura, quais seja:

- a) No primeiro argumento à ênfase nas alterações e transformações em curso estariam vinculadas no âmbito da economia mundial, ou seja, elas seriam decorrência “natural” de um processo implícito de globalização. Para Velasco e Cruz (1998) este seria o argumento mais frágil, o que concordamos.
- b) No segundo argumento, embora também aponte para as mudanças na economia mundial, a ênfase não é tanto na dimensão econômica, mais sim *“na mobilização estratégica de recursos econômicos e políticos de poder das instituições internacionais e pelos Estados capitalistas centrais com o fim de impor aos países em desenvolvimento uma agenda global definida*

de acordo com suas prioridades” (Velasco e Cruz, 1998). Este modelo explicativo contempla tanto os elementos da economia mundial, como também salienta a intervenção de atores estratégicos no processo, incorporando com isto a dimensão temporal ao mesmo tempo em que dá ênfase aos diversos analistas para as diferentes conjunturas.

- c) No terceiro argumento há uma centralização dos princípios explicativos nos processos endógenos em detrimento dos exógenos (apesar de os reconhecer). Neste tipo de argumento encontram-se várias teorias e modelos explicativos que passam pela teorização da Reforma do Aparelho do Estado (Bresser-Pereira, 1997; Sola, 1999, dentre outros); das Reformas no âmbito da relação entre os poderes – executivo e legislativo (Limonge e Figueiredo, 2001; Tavares de Almeida, 1997). Além das abordagens institucionalistas, neoinstitucionalistas, sistêmicas, federalistas, dentre outras presentes nas ciências sociais.

Frente a tais argumentos, Velasco e Cruz (1998) elabora a sua forma de “olhar” e de estabelecer explicações a este tipo de problema. Para tal, centra-se na combinação da segunda com a terceira linha de argumentos. No entanto, a junção de tipos argumentativos não se dá de forma simples, ou seja, não é uma mera adição, mas sim, uma redefinição teórica e conceitual.

Neste sentido o problema aqui proposto (Reformas do Setor Elétrico Brasileiro) deve ser entendido como uma questão de natureza histórica, ou seja, compreendido como fenômeno em mudança cuja explicação encontra-se localizada no espaço e no tempo.

Para tal, utilizaremos alguns elementos comparativos, não como meio de produção e generalizações empíricas, mas sim, como conhecimentos adquiridos e utilizados como apóio para formulação de *“conexões significativas entre constelações particulares de ocorrências”* (Velasco e Cruz, 1998). Neste sentido, o conhecimento teórico e a possibilidade de novos arcabouços teóricos como princípios explicativos se fazem necessários.

É a partir dos conhecimentos teóricos somados a necessidade de inteligibilidade de casos particulares de fatos que o estudo/pesquisa histórico se apresenta como relevante ao entendimento das transformações ocorridas principalmente no final do século XX no setor elétrico brasileiro.

Tratando-se de fenômenos históricos, não é possível a construção de inteligibilidade a partir de relações exteriores ao fato em questão, tal qual se pode dar no campo das ciências naturais (Física, Química e etc.). Ou seja, todo fenômeno histórico é mediado internamente com intencionalidade de indivíduos e grupos/classes, cuja ação social num determinado campo se constrói pela reflexividade, por um tipo de intencionalidade e ou de uma razão instrumental ou comunicativa⁶.

A problemática quando evidenciada a partir dos elementos acima, principalmente quando marcadamente influenciada por um “olhar” centrado na reflexividade, leva em conta na análise e nos fatores de explicação as diferentes noções acerca dos fenômenos, das crenças, dos saberes e das intenções dos

⁶ Aqui podemos encontrar diferentes abordagens teóricas cujas explicações se articulam a partir de conceitos distintos e de aplicações também diversas. Algumas das abordagens podem ser exemplificadas por Giddens (1991, 2001 e 2003), Boudieu (1984 e 1989), Habermas (1989, 1990 e 2001), Weber (1968, 1994 e 2000), Boyer (1986 e 1990), Aglietta (1979 e 1994), Lipietz (1987 e 1988), Théret (1978 e 1998), Elias (1994 e 2000), Eder (2002), dentre outros.

agentes/atores que ao mesmo tempo em que se referem a uma determinada realidade também fazem parte dela.

Desta construção, Velasco e Cruz (1998 e 2000) nos mostra que um caminho possível para a análise e a explicação seria a apreensão dos fenômenos a partir de uma abordagem histórico-estrutural e estratégica. Ou seja, consideram-se os fatores históricos e as influências globais e ao mesmo tempo as compreende por meio de análises que valorizem as atividades e ações de determinados atores/agentes de forma estratégica entre interesses globais e locais.

1.2 - Procedimentos Metodológicos

Tratando-se de um estudo qualitativo-descritivo de abordagem sócio-política da temática da reestruturação do setor elétrico brasileiro, sendo este oriundo de uma matriz hidroelétrica, faz-se necessário o desenvolvimento de um debate com interface multidisciplinar.

Para tal, faz-se necessária à aplicação do método **histórico-estrutural e estratégico** que por um lado leva em conta o processo de formação das estruturas e, simultaneamente, também valoriza a descoberta das leis que transformam essas mesmas estruturas. Por outro, considera a intencionalidade estratégica das ações dos diferentes atores/agentes tanto na esfera global como também nacional/regional.

Posto isto, salientamos que uma das pretensões proposta nesta Tese caminha no sentido de que há necessidade de apreender o fenômeno da reestruturação do setor elétrico em constante diálogo com diversas outras áreas

do conhecimento que vão nos fornecer legitimidade, além de nos propiciarem diversos instrumentos de investigação. Destacamos a economia política, a história econômica, as diversas teorias do desenvolvimento e os inúmeros debates sobre o crescimento com sustentabilidade ambiental, além, é claro, da teoria política e sociológica, ambas centrais na formação de um cientista social.

Esta Tese ainda pretende analisar e compreender a reestruturação do setor elétrico brasileiro – privatização – acerca de seus fundamentos e novas estruturas de regulação em diálogo (mesmo que brevemente) com algumas experiências latino-americanas (Argentina e México) e perpassando principalmente pelos dois últimos governos brasileiro (FHC, de 1995 – 2002 e Lula, de 2003 – 2006).

Para alcançar tal propósito, procuramos apresentar e apreender a interação de alguns preceitos econômicos, sociais e político-institucionais que de forma direta ou indiretamente determinaram e/ou influenciaram na reestruturação do setor elétrico brasileiro. Para tanto faremos uma análise do fenômeno assentando-se no trinômio **matriz político-econômica e institucional/estado/estrutura de regulação**, a partir do qual há uma nova reconfiguração do espaço de produção e reprodução setorial e social.

O espaço deve ser considerado como um conjunto indissociável de que participam de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e de outro a vida que os preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento (SANTOS, 1996).

Tratando-se de um setor que tem, por um lado, como recurso fundamental para geração/produção de energia elétrica a água armazenada em Grandes Usinas Hidroelétricas e em Pequenas Centrais Hidroelétricas (PCH), o que em si

já caracteriza uma dinâmica complexa envolvendo múltiplos-atores relacionando-se entre si, com o Estado e com a natureza.

Por outro lado, a energia elétrica ainda deve ser vista como um fator fundamental e essencial ao modo de vida urbano industrial da modernidade, resultando, com isto, numa relação do homem com a natureza e consigo mesmo mediatizada pelo trabalho. Uma vez compreendido que a geração de energia oriunda da fonte hidráulica marca uma totalidade social complexa e um modo de vida historicamente determinado no espaço e no tempo.

Faz-se necessário analisar que qualquer alteração realizada em algum dos fatores ou em todos contidos no trinômio aqui proposto, qual seja: **matriz político-econômica e institucional/estado/estrutura de regulação** irá refletir de forma direta ou indiretamente sobre a organização setorial e o conjunto das relações sociais ligadas e integradas ao estilo de vida assentado na utilização da energia elétrica.

Neste sentido as mudanças engendradas no setor elétrico, principalmente a partir da década de 1990 – a chamada reestruturação do setor elétrico brasileiro – e que dela decorreu como reforma central a privatização do setor, pode ser encarada como uma reestruturação que de um lado propôs uma redefinição da matriz político-econômica e institucional, ao mesmo tempo em que redefiniu as funções do Estado no que concerne ao papel histórico do mesmo no setor e por consequência criou novas estruturas de regulação para o setor elétrico.

A redefinição da matriz político-econômica e institucional não foi um fenômeno restrito ou exclusivo do Brasil, sendo uma orientação veiculada globalmente e marcada por uma proposição neoliberal oriunda, principalmente, a

partir do Consenso de Washington e pelas agências multilaterais para que os países em desenvolvimento implantassem uma agenda orientada para o mercado.

Aos “olhos” dessas agências, essa seria a “única⁷” maneira desses países se inserirem com competitividade no novo ordenamento global presente neste final do século XX (BANCO MUNDIAL, 1994 e 1997).

A concepção de Estado por sua vez, também é alterada, principalmente no que tange a forma de se inserir e de atuar por meio das intervenções estatais nos diversos espaços sociais, sejam eles em interface do homem como o próprio homem ou do homem com a natureza. Nesse sentido faz-se necessário compreender e analisar historicamente como o Estado adentrou e atuou no setor hidroelétrico brasileiro, evidenciando quando for o caso, suas benesses ou seus impactos negativos para a sociedade, para o Estado ou para o desenvolvimento econômico do país.

Já a nova estrutura de regulação decorrente da reestruturação do setor deve ser compreendida não só como uma alteração de funções e/ou uma mera mudança sobre quem ou quais serão os novos atores a serem os responsáveis para garantir que não haverá exageros por nenhuma das partes (atores) presentes no setor elétrico (Estado, produtores - estatais e privados -, distribuidores e transmissores de energia - estatais e privados - e os consumidores finais).

O trinômio **matriz político-econômica e institucional/estado/estrutura de regulação** será apresentado e desenvolvido em todo este trabalho a partir de seu

⁷ A “única” maneira posta aqui é no sentido reducionista e restritivo de uma proposição determinista, porém, não deve esta, ser confundida com determinações históricas, sendo que esta última abrange uma possibilidade quase que infinita de rearranjos possíveis segundo o conjunto de atores e forças que estarão em atuação/conflito.

ordenamento e divisão realizada para apresentação didática, sendo acrescido também, por um conjunto de informações quantitativas a fim de corroborar com as proposições supra.

Os dados quantitativos quando somados a análise qualitativa e a inúmeras ilustrações (figuras) nos darão condições de apresentarmos o processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro. Também será especificado o caso paulista com as suas similitudes e suas especificidades e a crise de fornecimento de energia elétrica pelo qual o país passou no ano de 2001, o chamado racionamento. Por fim, vamos expor as recentes alterações geradas pelo Governo Lula, salientando principalmente as possíveis diferenças entre este e o governo de FHC.

Partindo desta construção teórico-metodológica, se realizou uma leitura crítica sobre a matriz político-econômica e institucional proposta para as reformas no Brasil, especialmente no setor elétrico e ao mesmo tempo buscou-se verificar a atuação do Estado e dos novos órgãos de regulação.

A realização/execução dos procedimentos supra para compreensão e análise das reformas no setor elétrico brasileiro dentro de uma perspectiva crítica, assim encerra um esforço científico de nesta Tese apresentar uma interpretação (não a única possível) de um aspecto dinâmico e essencial do setor elétrico para a sociedade brasileira.

1.3 - A constituição do setor elétrico: marcos e definições.

A reflexão sobre o setor elétrico implica compreendê-lo em sua complexidade, ou seja, do ponto de vista econômico, institucional e político, levando em conta os diversos atores que o compõe (agentes privados e públicos).

No aspecto econômico o conceito de “setor” apresenta a função de reunir empresas ou atividades econômicas que apresentam interesses comuns ou mesmo que constituem unidades de agregação, tal qual podemos verificar na divisão da economia em setores primário, secundário e terciário, onde cada setor pode apresentar mais de um tipo de indústria⁸.

Todavia, a discussão sobre o conceito “setor” remonta praticamente à história da economia política, encontrando suas raízes na divisão de trabalho e na especialização presentes na obra de Adam Smith (*A riqueza das nações*), obra onde já se argumenta a separação de atividades e a distinção entre agricultura e indústria (separando com isto diferentes ramos do trabalho).

Outro fator, também presente em Smith e importante para a definição de setor, é o corolário da especialização e da interdependência, que tem como consequência a compreensão do setor como um processo coletivo.

Em Ricardo e Marx também podemos verificar a presença dos temas da especialização, da interdependência e das estruturas produtivas e suas respectivas implicações para o desenvolvimento do capitalismo em seus respectivos contextos históricos (e suas particularidades teórico-metodológicas).

⁸ - A definição do termo “indústria” também pode variar segundo a concepção teórica, ou seja, enquanto para algumas teorias ele está associado a algum tipo de mercado, para outros ele se vincula a uma determinada base técnica específica. “*indústria é um grupo de firmas engajadas na produção de mercadorias que são substitutas próximas entre si...indústria é um conjunto de firmas engajadas na produção de mercadorias semelhantes em seus métodos de produção*”. Ver melhor este debate em *Acumulação e crescimento da firma*, (GUIMARÃES, 1981).

Keynes e Schumpeter são outros autores da economia que, de forma direta ou indireta, vão contribuir para o debate sobre a dimensão setorial e sua respectiva importância para o entendimento do dinamismo da economia capitalista.

No aspecto institucional o conceito de “setor” é marcado por uma crescente política de institucionalidade de sua estrutura e função, assim como também de atuação, mesmo quando esta se dá no mercado.

Já o entendimento do setor como um complexo de organizações e papéis sociais estruturados em torno de um conjunto de atividades compartilhadas, foi foco de análise e compreensão por parte de Velasco e Cruz⁹ que o definiu da seguinte maneira, num primeiro momento:

“Setor é um complexo de organizações e papéis estruturado em torno de atividades que compartilham uma ou mais características socialmente reconhecidas como foco duradouro de interesses coletivos, (Velasco e Cruz, 1997:23)”.

Com isto, Velasco e Cruz nos demonstra que o setor ao mesmo tempo em que se constitui como processo de diferenciação nas sociedades modernas, também representa apenas um dos domínios em que se exercem as políticas do Estado.

Neste sentido, o setor entendido enquanto subconjunto institucionalizado de relações sociais, tendo atenção privilegiada do Estado, contém inúmeras

⁹ - Embora a argumentação de Velasco e Cruz tenha como ponto de partida a relação entre o Estado, os empresários e o desenvolvimento industrial, a discussão teórica realizada pelo autor nos propicia entender melhor a complexidade e a forma com que os diversos atores presentes em um determinado setor atuam – se movimentam e que tipo de relação estabelecem com o Estado (demanda, pressões e etc.).

dimensões que podem ser compartilhadas no espaço (territorialidade) ou não, como veremos posteriormente na forma de organização do setor elétrico brasileiro, em particular.

Com isto a dimensão setorial extrapola meramente a significação econômica para caracterizar-se como uma constituição mais complexificada e diversificada das economias capitalistas, seja sobre a atuação das forças de mercado marcadas pela competição e pela concorrência; pelas forças de monopólio enquanto capacidade e/ou condições naturais de impor as regras do 'jogo' ou sob a regulação estatal.

A junção das características econômicas associadas aos diversos atores e interesses existentes nos diversos setores é de fundamental importância para definição das regras que objetivam o funcionamento dinâmico dos mesmos.

Sendo assim, os setores acabam por se definirem como estruturas flexíveis predispostas a transformações no caso do esgotamento dos processos em desenvolvimento ou em manutenção quando há um bom funcionamento econômico e harmônico entre os diversos atores e interesses envolvidos.

Dentro deste debate evidencia-se que a complexidade existente em um determinado setor (composto por diversos atores e relações sociais) está fortemente marcada pela presença do Estado, seja pelas constantes demandas recebidas (quando de setores industriais, por exemplo), ou pela necessidade de atuação específica e direta nos setores por meio de políticas setoriais ou mesmo políticas públicas voltadas para o bom desenvolvimento do setor (quando relativos a setores infra-estruturais sobre gestão estatal).

Todavia, este último aspecto se alterou em alguns setores na década de 1990, tal como o da energia elétrica ou das telecomunicações, no que concerne à composição dos atores sociais que os compunham. Ou seja, há a saída do Estado como promotor do desenvolvimento nesses setores para “jogá-los” ao mercado, inserindo neste novo arranjo a presença de entes reguladores, tal qual veremos de forma mais detalhada nesta pesquisa/Tese.

Cabe ressaltar aqui que o setor elétrico brasileiro é composto majoritariamente de geração por fonte hidroelétrica, cuja organização se deu em duas esferas no país, ou seja, a geração de posse do governo federal e as de posse dos governos estaduais e municipais (PCH's). Esta estrutura Federativa do Brasil vai ser um fator importante na redefinição do setor, por um lado, e no tipo e ritmo de reformas e reestruturações, seja na geração e/ou na distribuição elétrica, por outro. (geração, transmissão, distribuição e comercialização).

Isto porque, para além dos problemas inerentes ao setor (geração, transmissão e distribuição), a reestruturação do setor elétrico no Brasil ainda teve que enfrentar problemas vinculados à estrutura e conflitos federativos no país.

Esses diversos fatores presentes na noção de “setor” se tornam mais complexos quando trazidos para a análise do “setor elétrico”. Isto porque este setor apresenta algumas particularidades na sua forma de organização e no modo como o mesmo se movimenta e se relaciona com outros setores e dimensões da economia e/ou esferas sociais e político-econômicas.

O setor elétrico é estratégico para a produção e reprodução das sociedades capitalistas, ou seja, a energia é indispensável ao funcionamento do aparelho produtivo de que dispõe uma determinada sociedade, como também responde por

parte significativa da fruição e reprodução da vida de cada indivíduo desta totalidade social.

Este setor pode ser visto num primeiro olhar a partir de duas grandes situações. A primeira caracteriza-se pela fonte como a eletricidade é gerada, ou seja, pela fonte primária quando de origem hidráulica, nuclear, geotérmica, fotovoltaica, eólica e maremotriz. E de fonte secundária quando provem de centrais termoelétricas alimentadas por carvão, por combustível pesado ou por gás natural.

A segunda se refere à esfera do consumo que também se divide em duas categorias, a saber: como insumo produtivo e como bem de consumo. Como insumo produtivo podemos entender o aparecimento daqueles insumos destinados a potencialização do trabalho, alimentando o processo de produção e distribuição de bens destinados ao consumo ou à reposição ampliada do aparelho reprodutivo e da sociedade em geral. Trata-se, portanto, da parcela de energia requerida para “levar a finco” a produção industrial e agrícola, bem como o transporte desta produção até os centros consumidores.

Já como bem de consumo, podemos compreender a parcela da energia cujo consumo é realizado diretamente pelos indivíduos, tanto no âmbito doméstico, com a utilização de eletrodomésticos e eletroeletrônicos, como no de serviços, como transporte (particular ou coletivo) ou em iluminação pública.

O setor de energia (elétrica), seja como fonte primária ou secundária, sendo consumido como insumo produtivo ou como bem de consumo, caracteriza-se como fundamental para o padrão de desenvolvimento econômico, social e espacial das sociedades urbanas e industriais decorrentes das transformações

ocorridas/geradas pela Revolução Industrial e intensificadas durante o século XX e início do XXI. Desatacaram-se duas indústrias nesse setor, a saber: a petrolífera e a elétrica (hidrelétrica).

Aqui daremos mais ênfase à segunda. Todavia, não vamos “olhá-la” apenas pelo viés econômico/produtivo, mas também vamos compreendê-la pela presença dos diversos atores que a compõem, dos diversos arranjos político-institucionais presentes e de sua respectiva forma de atuação e organização junto ao Estado. Isto faz com que utilizemos a noção de setor elétrico para precisarmos melhor o nosso objeto a ser pesquisado.

O setor elétrico pode ser descrito por um conjunto de esferas e dimensões que, somadas, dão característica ao mesmo. As esferas e dimensões são a econômica, a tecnológica e a político-institucional.

Pela esfera econômica temos a energia elétrica como insumo produtivo e como bem de consumo. Enfim, temos a energia como mercadoria a ser produzida e consumida no mercado (regional/nacional ou internacional). Na esfera tecnológica temos os processos de conversão de determinadas fontes (carvão, petróleo, hidroeletricidade e gás natural, por exemplo) em formas de energia (motriz e de iluminação). Ou seja, temos o processo pelo qual se produz energia elétrica que hoje em dia tem como componente a busca da produção de energia elétrica pelo menor preço, com a maior qualidade energética, o menor desperdício e a melhor qualidade ambiental (menos impactante ao meio ambiente ou sustentável¹⁰).

¹⁰ - Aqui nesta Tese não entraremos no mérito do conceito sustentabilidade ambiental, o que remontaria os debates promovidos desde a década de 1970 acerca do tema.

Já a esfera político-institucional se refere ao conjunto de políticas, instituições e leis que são criadas para definir, ordenar e coordenar o setor elétrico e seus respectivos atores. Nesta esfera fica evidente a presença do Estado no planejamento (indicativo ou determinativo, conforme o modelo adotado) e na institucionalização do setor elétrico.

Isto porque o setor elétrico não é um ramo de atividade econômica como outros. O que faz com que mesmo os países vinculados fortemente às proposições do liberalismo econômico, apresentem uma ação dos governos e de suas respectivas administrações públicas com certo peso para as escolhas energéticas, seus planejamentos e suas respectivas estruturas reguladoras.

A junção das esferas supra mencionadas foram fundamentais para o desenvolvimento do setor de energia elétrica pelo mundo com a criação de novos mercados, novos atores, novas fontes de energia e novas formas de organização deste setor no espaço/território.

Evidenciaremos alguns pontos como ilustração das particularidades presentes no setor elétrico e que o distingue das demais atividades econômicas, são elas: a garantia de abastecimento e a competitividade econômica; a gestão dos recursos naturais; a proteção dos consumidores e externalidades e irreversibilidades.

Na garantia de abastecimento e a competitividade econômica, caso haja uma interrupção no abastecimento de carburantes, de combustíveis ou de **eletricidade** sempre vai apresentar um custo muito alto por provocar uma paralisia de toda ou de parte substancial da atividade econômica ou de infra-estruturas da vida urbana (iluminação pública e residencial, por exemplo).

Na gestão dos recursos naturais, mesmo quando o Estado não é o proprietário de todo o subsolo, ele ainda é responsável pelas condições de exploração dos recursos naturais no território nacional. No caso brasileiro em particular, após a criação do Código de Águas em 1934, também compete ao Estado a exploração das quedas d'água e dos demais tipos de aproveitamentos hidroelétricos.

No que se refere à proteção aos consumidores, as infraestruturas fixas, tais como: gasodutos, oleodutos e redes elétricas (transmissão em alta tensão e distribuição em baixa tensão para atendimento aos consumidores residenciais), são muito sensíveis às economias de escala, o que dificulta a concorrência nessas esferas de atividades, caracterizando-as como monopólios naturais, apenas sujeitos a algum tipo de regulação.

Embora tanto as primeiras redes de gás (manufaturado), como também as de eletricidade tenham sido construídas por empresas privadas, com o seu desenvolvimento e expansão alguns fatores começaram a estrangular o setor e conseqüentemente as possibilidades de desenvolvimento econômico e modernização do país, principalmente pela inexistência de concorrência e baixa capacidade de investimentos frente às necessidades impostas pela crescente industrialização e urbanização do país na segunda metade do século XX.

Ou seja, ou duas redes elétricas seriam instaladas em uma mesma rua, gerando desperdício, ou realmente se configuraria esta esfera como monopólio e no caso desta última alternativa, sendo conduzido pelo Estado.

A solução arrumada e que caracterizou esta esfera do setor, foi o controle do Estado sobre o funcionamento das indústrias de rede (transmissão em alta

tensão e distribuição). Os Estados passariam a estabelecer regimes jurídicos de concessão de serviços públicos que garantiria um monopólio territorial à empresa concessionária (privada ou pública), cuja contrapartida estatal seria o controle das tarifas e dos investimentos.

Por fim, as externalidades e irreversibilidades marcam um setor cuja maioria das atividades energéticas consome recursos naturais e impacta de alguma forma o meio ambiente (em maior ou menor intensidade segundo a fonte geradora).

Uma vez verificadas algumas das especificidades do setor elétrico frente às outras atividades econômicas, vamos brevemente evidenciar quais são os grandes atores que são os principais consumidores de energia.

Primeiramente, a indústria é um grande consumidor de energia elétrica (e também de outras fontes energéticas – petróleo, gás natural), e tem nela a fonte de funcionamento de suas atividades.

Os transportes hoje em dia se sustentam eminentemente por petróleo e derivados, restando apenas um percentual muito pequeno de móveis alimentados por eletricidade (alguns trens e metrô).

O residencial-terciário que, em conjunto, consomem quase o mesmo que o setor industrial (BEN, 2006). O residencial se caracteriza pelas residências individuais ou coletivas e os respectivos usos de eletrodomésticos e eletroeletrônicos; o terciário, pelas atividades de serviços (escritórios, comércio, escolas, hotéis, instalações esportivas, culturais e de lazer, dentre outras).

Vimos até o momento que o setor elétrico pode ser gerado por fonte primária ou secundária e que o setor se constitui de três esferas (a econômica, a

técnica e a político-institucional). Além disto, ele apresenta muitas especificidades quando comparado a outros setores de atividades industriais e possui alguns consumidores centrais (indústria, residencial, terciário/comercial, transporte e agricultura).

O setor elétrico ainda é marcado por uma organização setorial que o divide em três ou mais partes, a saber: a geração/produção, a transmissão de alta tensão e a transmissão de baixa tensão (distribuição) e mais recentemente se criou a comercialização (nos países que realizaram as reformas voltadas para o mercado no setor), mas a este respeito trataremos mais à frente.

Esta divisão do setor nos evidencia a complexidade de atores e instituições componentes e atuantes no setor elétrico. Para melhor visualização do setor, vamos apresentar um pouco do como o setor elétrico brasileiro se organizou e com quais atores foi composto. É sabido que as especificidades da matriz energética brasileira cuja fonte (predominante) é a hidroeletricidade reserva suas particularidades frente a fontes termoelétricas (a carvão, gás ou nuclear). Todavia, para fins de ilustração da complexidade do setor elétrico, o caso brasileiro é bastante ilustrativo.

O setor elétrico brasileiro, embora date suas primeiras usinas hidroelétricas e/ou termoelétricas (a carvão ou madeira) ainda no final do século XIX, vai ser somente a partir da década de 1930 que vai começar a se institucionalizar de forma mais efetiva enquanto fator de desenvolvimento e modernização do país.

Este processo de modernização do país contemplava simultaneamente um processo de crescente urbanização e industrialização do Brasil, principalmente a partir do Pós-Segunda Guerra Mundial. E é neste contexto que o setor elétrico (no

caso brasileiro, de vocação hidroelétrica) se fortalece e passa a ser encarado como fator de modernização do país por um lado e, por outro, como um dos setores responsáveis para superar os estrangulamentos presentes no recente processo urbano-industrial do Brasil.

Em outras palavras, o setor elétrico brasileiro, por meio de sua indústria hidroelétrica representou uma importante etapa para o processo de substituição de importações, principalmente nos fatores de substituição de importações de equipamentos. (KLEIN, 1986).

A matriz vai ser predominantemente a hidroeletricidade como fonte geradora/produtora de energia seja, pelas Usinas Hidroelétricas ou pelas Pequenas Centrais Hidroelétricas (PCH's). Neste modelo também se montou uma estrutura de transmissão de energia em alta-tensão cuja finalidade era de transportar a energia gerada nas usinas hidroelétricas aos centros consumidores. E uma estrutura de distribuição em baixa tensão para levar a energia aos consumidores finais (residencial, industrial, comercial, e rural).

A geração/produção de energia elétrica constituiu-se predominantemente por hidrelétricas estatais (federais e estaduais) implantadas pelas cinco regiões do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) usufruindo do grande percentual de águas interiores que o Brasil possui com o estabelecimento de Grandes Centrais Hidroelétricas e Pequenas Centrais Hidrelétricas espalhadas pelas bacias hidrográficas brasileiras.

Segundo dados da ANEEL, a geração de energia elétrica brasileira apresenta um sistema de cerca de 91.170 MW instalados (predominantemente por hidrelétricas) (ATLAS DE ENERGIA ELÉTRICA DO BRASIL, 2005).

Para fins normativos as centrais de geração de energia elétrica estão sujeitas à concessão, autorização ou registro segundo o tipo de central, a potência a ser instalada e o destino da energia.

A geração cuja função é o destino da energia se divide em três formas de empreendimento, a saber:

- a) Autoprodução de energia¹¹ (APE);
- b) Produção Independente¹² (PIE);
- c) Produção de energia elétrica destinada ao atendimento do serviço público de distribuição (SP).

¹¹ A autoprodução é caracterizada quando o agente produz energia para o consumo próprio, podendo, com a devida pré-autorização, comercializar o excedente (APE-COM). (www.ons.com.br).

¹² Na produção independente, por sua conta e risco, o agente gera energia para comercialização com distribuidoras ou diretamente com consumidores livres (ATLAS DE ENERGIA ELÉTRICA DO BRASIL, 2005).

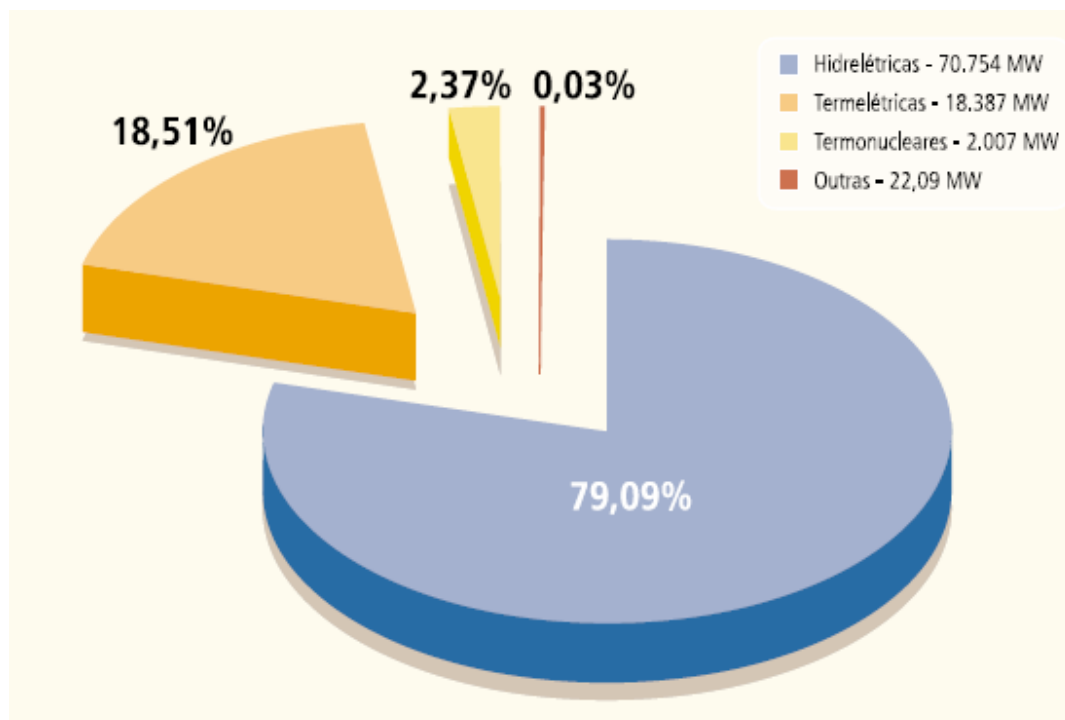


Figura 1 – Participação dos tipos de centrais na capacidade instalada (MW) para geração de energia elétrica no Brasil (em %) – base de dados em outubro de 2003.

Fonte: ANEEL, Banco de Informações de Geração (www.aneel.gov.br) e Atlas de Energia Elétrica do Brasil, 2005.

O Sistema de Transmissão de energia elétrica brasileira apresenta um Sistema Interligado Nacional (SIN) no qual participam empresas da região sul, sudeste, centro-oeste, nordeste e parte do norte (tendo apenas aproximadamente 3,4% da capacidade de produção de eletricidade do país fora deste sistema, localizados em pequenos sistemas locais – principalmente na região norte do país). A predominância hidroelétrica de energia, o tamanho e as características do Sistema Interligado Nacional (SIN) brasileiro fazem dele único em termos mundiais (www.ons.com.br).

Dado o tamanho e as características do sistema de produção e transmissão de energia elétrica do Brasil (mesmo quando comparado em parâmetros mundiais)

melhor poderiam aproveitar as influências e os desníveis dos rios¹³. Com isto foi necessária a criação de um extenso sistema de transmissão.

Ou seja, as distâncias geográficas associadas a grande extensão territorial brasileira e as variações climáticas e hidrológicas do país, geram excedentes ou escassez de produção hidrelétrica em determinadas regiões segundo períodos distintos do ano (ATLAS DE ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL – ANEEL, 2005).

Neste sentido a interligação deste grande sistema de transmissão pode viabilizar um melhor aproveitamento de energia permitindo que as diversidades regionais e das bacias hidrográficas não sejam um entrave para o bom funcionamento do setor.

A tentativa de ganhar sinergia neste imenso sistema eletroenergético brasileiro a partir da maior e melhor interação entre os agentes começou a ser montada durante a década de 1970.

Esta operação coordenada (exercida atualmente pelo ONS) visa diminuir os custos globais de produção de energia elétrica e ao mesmo tempo aumentar a confiabilidade do atendimento. A racionalização dos recursos de geração e transmissão dos sistemas integrados pode gerar uma redução de custos operativos, uma redução do consumo de combustíveis (sempre que houver superávit hidrelétrico em outros pontos do sistema) e por consequência um melhor aproveitamento eletroenergético por parte do país.

O Sistema Interligado Nacional (SIN) além de ter uma operação centralizada, ainda se constitui racionalmente por um processo de

¹³ - Como é sabido, uma das particularidades do Brasil é que o seu melhor potencial hidrológico para geração de energia elétrica está localizado em regiões mais distantes dos maiores centros consumidores do país.

interdependência operativa entre as usinas, de interconexão dos sistemas elétricos e pela integração dos recursos de geração e transmissão para suprir o mercado consumidor (Atlas de Energia Elétrica no Brasil, ANEEL, 2005).

“A utilização dos recursos de geração e transmissão dos sistemas interligados permite reduzir os custos operativos, minimizar a produção térmica e reduzir o consumo de combustíveis, sempre que houver superávits hidrelétricos em outros pontos do sistema”. (Atlas de Energia Elétrica no Brasil, ANEEL, 2005).

Corroborando com esta estrutura do SIN ainda há no Brasil os chamados Sistemas Isolados que até o final de 2003 apresentavam a seguinte configuração quanto as centrais elétricas distribuídas pelo país:

- a) Região Norte: 304;
- b) Estado de Mato Grosso: 36;
- c) Estados de Pernambuco, Bahia, Maranhão e Mato Grosso do Sul: 5.

(Atlas de Energia Elétrica no Brasil, ANEEL, 2005).

Os Sistemas Isolados mais importantes são os que atende as capitais da região Norte (Manaus, Porto Velho, Macapá, Rio Branco e Boa Vista), com exceção de Belém que está integrada ao SIN. Nesses sistemas há predominância da geração de eletricidade é hidrotérmica.

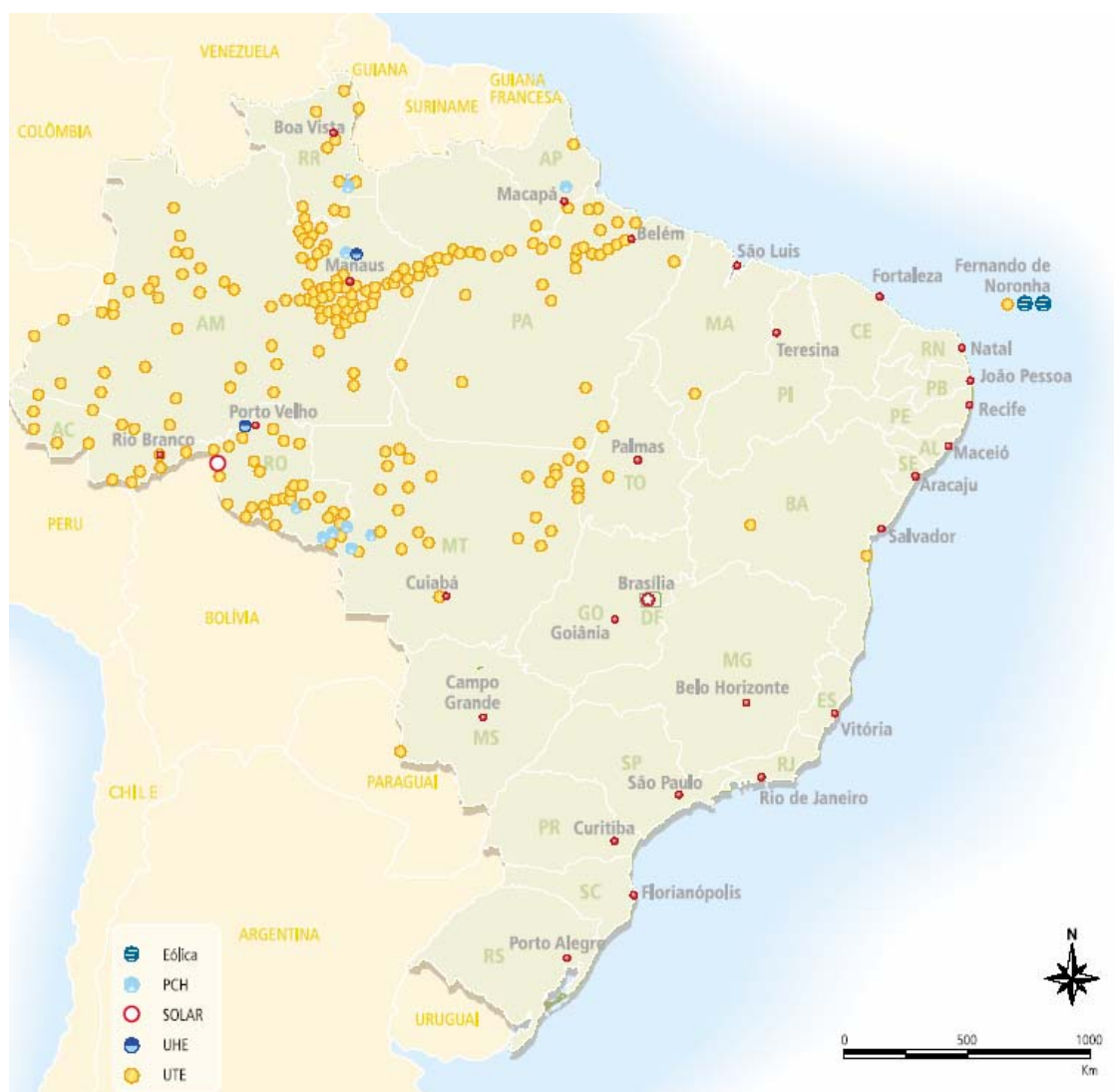


Figura 3 – Centrais elétricas que compõem os Sistemas Isolados – Situação em outubro de 2003.

Fonte: Atlas de Energia Elétrica do Brasil, 2005.

Ainda há um sistema de distribuição em baixa tensão que leva a energia elétrica aos consumidores finais, caracterizando o setor na sua forma estrutural de composição tríade, ou seja, geração/produção, transmissão em alta tensão e distribuição.

O Sistema de distribuição apresenta-se com área de abrangência diferenciada de região para região. Nas regiões Norte e Nordeste as áreas de

concessão das empresas distribuidoras correspondem aos limites geográficos estaduais. Em alguns Estados (São Paulo e Rio Grande do Sul) há concessionárias com áreas de concessão menores que a abrangência do próprio Estado e ainda há situações em que a área de abrangência de uma determinada concessionária ultrapasse os limites geográficos do Estado-sede (o caso da Elektro, no Estado de São Paulo, por exemplo).

Como resultado das privatizações realizadas na distribuição no decorrer da década de 1990, as concessionárias distribuidoras de energia elétrica ficaram assim divididas, segundo o proprietário.

- a) 24 empresas privadas;
- b) 21 empresas privatizadas;
- c) 4 empresas municipais;
- d) 8 empresas estaduais;
- e) 7 empresas federais. (www.aneel.gov.br)

Essa estrutura nos mostra a característica técnica/econômica do setor, ainda temos as seguintes características constituintes do setor, a saber: a econômica, referente aos meios e mecanismos de financiamento do setor e a político-institucional, referente à definição institucional e aos marcos governamentais e regulatórios do setor elétrico brasileiro, assim como também, a definição dos atores participantes em cada esfera setorial.

Por fim, não há como desvincular o setor elétrico dos aspectos socioeconômicos, ou seja, a energia elétrica tem sido um fator indispensável para o bem estar social e para o crescimento econômico do país.

A energia elétrica se tornou sinônimo de modernidade e modernização, porém para pensarmos este processo no Brasil é preciso compreender e evidenciar o como a evolução de eletrificação domiciliar desenvolveu-se no país a partir da década de 1950. Mas também é necessário enumerar o consumo de energia por classes de consumo no Brasil e nas suas respectivas regiões.

Tais informações quando somadas as de caráter econômico/técnico e político institucional corroboraram para melhor entendimento e problematização do setor frente às reformas ocorridas principalmente a partir da década de 1990.

Tabela 1 – Evolução de Eletrificação Domiciliar no Brasil – 1950/2000

CENSO	Condição do domicílio	Total	Domicílios Urbano	Rural	Total	População Urbano	Rural
1950	Total	10.046.199	3.730.368	6.315.831	51.584.665	18.322.488	33.262.177
	Com iluminação elétrica	2.466.898	2.237.710	229.188	12.718.063	11.469.007	1.249.056
	Percentual de atendimento	24,6%	60,0%	3,6%	24,7%	62,6%	3,8%
1960	Total	13.497.823	6.350.126	7.147.697	69.222.849	30.594.387	38.628.462
	Com iluminação elétrica	5.201.521	4.604.057	597.464	25.485.545	22.271.065	3.214.480
	Percentual de atendimento	38,5%	72,5%	8,4%	36,8%	72,8%	8,3%
1970	Total	17.628.699	10.276.340	7.352.359	89.967.148	50.387.125	39.580.023
	Com iluminação elétrica	8.383.994	7.768.721	615.273	41.131.060	37.783.389	3.347.671
	Percentual de atendimento	47,6%	75,6%	8,4%	45,7%	75,0%	8,5%
1980	Total	25.210.639	17.770.981	7.439.658	117.348.286	79.317.752	38.030.534
	Com iluminação elétrica	17.269.475	15.674.731	1.594.744	77.738.884	69.697.278	8.041.606
	Percentual de atendimento	68,5%	88,2%	21,4%	66,2%	87,9%	21,1%
1991	Total	34.743.433	27.166.832	7.576.601	145.685.534	110.157.700	35.527.834
	Com iluminação elétrica	30.180.139	26.435.326	3.744.813	123.720.313	106.979.253	16.741.060
	Percentual de atendimento	86,9%	97,3%	49,4%	84,9%	97,1%	47,1%
2000	Total	44.721.434	37.363.856	7.357.579	168.292.527	137.072.327	31.220.199
	Com iluminação elétrica	41.596.986	36.404.466	5.192.521	154.694.718	133.409.117	21.285.601
	Percentual de atendimento	93,0%	97,4%	70,6%	91,9%	97,3%	68,2%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Censo Demográfico de 2000. Rio de Janeiro, 2002.

Como evidenciado pelos dados apresentados na tabela acima, embora os percentuais de atendimento domiciliar de energia elétrica saltaram de 60,0% de domicílios urbanos e 3,6% de domicílios rurais em 1950 (o que representava um atendimento de aproximadamente 62,6% da população urbana e 3,8% da população rural) para 97,4% de domicílios urbanos e 70,6% de domicílios rurais em 2000 (representando respectivamente 97,3% de atendimento da população urbana e 68,2% da população rural).

As regiões de maior pobreza e de menor desenvolvimento econômico apresentam mais domicílios sem atendimento de energia elétrica, o que do ponto de vista social caracteriza a energia elétrica como um indicador social para verificar qualidade de vida.

Já com relação ao consumo de energia elétrica segundo as classes de consumo também há disparidades regionais, a saber:

Tabela 2 – Consumo de energia elétrica (GWh) segundo as classes de consumo – Brasil e Regiões

	2002	2003		2002	2003
Norte	16.910	18.040	Sudeste	157.261	154.114
Comercial	2.359	2.590	Comercial	26.223	27.265
Industrial	8.711	9.298	Industrial	70.117	63.027
Consumo próprio	74	96	Consumo próprio	1.344	1.183
Residencial	3.825	3.957	Residencial	39.940	41.967
Serviços públicos	442	447	Serviços públicos	6.487	6.642
Iluminação pública	475	508	Iluminação pública	4.650	4.937
Poderes públicos	820	899	Poderes públicos	3.894	4.159
Rural	203	243	Rural	4.607	4.934
Nordeste	47.073	49.896	Sul	51.380	51.566
Comercial	6.222	6.784	Comercial	7.589	7.922
Industrial	22.260	22.275	Industrial	21.454	21.127
Consumo próprio	166	189	Consumo próprio	713	465
Residencial	10.878	12.072	Residencial	12.798	13.001
Serviços públicos	1.923	2.047	Serviços públicos	1.309	1.347
Iluminação pública	1.902	2.061	Iluminação pública	1.810	1.825
Poderes públicos	1.594	1.810	Poderes públicos	1.164	1.203
Rural	2.128	2.659	Rural	4.544	4.679
Centro-Oeste	15.937	17.072	Brasil	288.562	290.690
Comercial	3.226	3.449	Comercial	45.616	48.010
Industrial	3.664	3.895	Industrial	126.205	119.621
Consumo próprio	30	30	Consumo próprio	2.327	1.964
Residencial	5.298	5.624	Residencial	72.738	76.620
Serviços públicos	696	717	Serviços públicos	10.856	11.199
Iluminação pública	899	1.001	Iluminação pública	9.737	10.332
Poderes públicos	805	879	Poderes públicos	8.277	8.950
Rural	1.321	1.478	Rural	12.804	13.994

Fonte: Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Superintendência de Estudos Econômicos do Mercado, 2004.

Corroborando com tais informações segue abaixo a tabela sobre o consumo de energia elétrica por Estados, o que confirma que os Estados com maior dinamismo econômico também apresentam maiores taxas de consumo.

Tabela 3 – Consumo de energia elétrica (GWh) por Estados da Federação

ESTADOS	2002	2003
Acre	375	378
Alagoas	1.749	1.957
Amapá	476	485
Amazonas	3.141	3.314
Bahia	8.799	9.403
Ceará	5.500	5.970
Distrito Federal	3.465	3.587
Espírito Santo	6.286	5.693
Goiás	6.436	7.036
Maranhão	8.441	8.077
Mato Grosso	3.308	3.665
Mato Grosso do Sul	2.729	2.784
Minas Gerais	36.098	33.857
Pará	10.658	11.440
Paraíba	2.545	2.793
Paraná	17.851	17.830
Pernambuco	14.135	15.255
Piauí	1.315	1.462
Rio de Janeiro	27.812	26.722
Rio Grande do Norte	2.684	2.944
Rio Grande do Sul	19.678	19.560
Rorônia	1.193	1.275
Roraima	345	354
Santa Catarina	13.825	14.178
São Paulo	87.065	87.847
Sergipe	1.907	2.036
Tocantins	720	794

Fonte: Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Superintendência de Estudos Econômicos do Mercado, 2004.

Neste sentido, as alterações e/ou reformas propostas para o setor elétrico brasileiro devem necessariamente passar por uma criteriosa reflexão sobre os aspectos técnicos/econômicos, mas também político-institucional e sócio econômico.

Além é claro, da complexidade inerente a peculiaridade do setor elétrica brasileiro, da forma como o mesmo se organizou e se estruturou no âmbito do Estado (Federal e Estadual), dos diversos atores que o compõe e conseqüentemente dos diversos conflitos de posições e orientações políticas sobre o mesmo.

Tendo brevemente apresentado o problema de pesquisa proposta por esta Tese, à metodologia que utilizaremos para realizá-la e uma breve caracterização do setor elétrico brasileiro passaremos a desenvolver nos capítulos seguintes os conjuntos de transformações e redefinições pelo qual o setor passou, principalmente a partir da década de 1990 e suas respectivas influências (exógenas e endógenas).

CAPÍTULO 2

2 - Desenvolvimento da Economia Brasileira e a institucionalização do setor de energia.

A constituição da Indústria Brasileira de Eletricidade, ou simplesmente setor elétrico¹⁴ brasileiro começou a se consolidar simultaneamente a um processo de redefinição do Estado Brasileiro, que começa a sair de uma situação Imperial para se construir como República.

A Indústria Brasileira de Eletricidade começou a se formar no Brasil ainda durante o Império com D. Pedro II em 1879, com a introdução no país de aparelhos e processos destinados à utilização da eletricidade na iluminação pública. O marco inaugural de tal feito foi a Estação Central da Estrada de Ferro D. Pedro II, atual Estrada de Ferro Central do Brasil (a primeira instalação de iluminação elétrica permanente).

Dois anos depois, em 1881, foi instalada no Rio de Janeiro pela Diretoria Geral dos Telégrafos, a primeira iluminação externa pública do país (em trecho da atual Praça da República). Nos anos seguintes entrariam em operação no país as primeiras usinas hidrelétricas, já acenando aí a matriz que viria a se tornar a principal fonte de geração/produção de energia elétrica no Brasil.

Este primeiro movimento no Estado Brasileiro marca a transição de um país imperial a um país republicano, ou seja, passa-se a constituir um novo tipo de Estado, sustentado por outras bases materiais e políticas. Do final do século XIX até a metade do século XX, o país vai apresentar algumas modernizações e

¹⁴ - Nesta Tese vamos considerar como sinônimo para fins didáticos as seguintes denominações, a saber: Indústria de Suprimento de Eletricidade Brasileira (ISEB) e o Setor Elétrico Brasileiro. Ambos são fundamentais para o desenvolvimento e reprodução das sociedades capitalistas.

avanços, inclusive no setor elétrico, mais ainda continua como um país fundamentalmente rural e um pequeno parque urbano-industrial. Tendo relativo destaque a modernização do Estado de São Paulo neste processo.

Entre 1907 e 1913, as condições da acumulação industrial já permitiam antecipar a liderança da indústria paulista nesse processo. Passados os anos da primeira guerra, a segunda valorização do café e a própria geada de 1918¹⁵, houve a reposição das condições da acumulação cafeeira, que se reforçou com a política de defesa permanente em 1922 e, ainda mais, a partir de 1924, com o Instituto Paulista de Defesa Permanente do Café.

O final dos anos dez e o início da década de 1920 marcam, portanto, o início de um ciclo de expansão da economia cafeeira paulista, que trouxe à tona a possibilidade de uma diversificação crescente da economia no aspecto urbano industrial, além de dar algum fôlego ao mundo agrário. A acumulação industrial definiu a primazia paulista, não apenas pelo seu maior crescimento, mas, sobretudo, pela significativa transformação qualitativa da estrutura produtiva. A agricultura do Estado, já diversificada no começo do século XX, assistia ao início de um processo que viabilizava sua rápida reestruturação após a crise dos anos trinta.

¹⁵ - Ver sobre o tema em Fausto (2001); Carone (1969); Medeiros (1998), dentre outros que desenvolveram sobre o Brasil na Primeira República.

Em São Paulo¹⁶ criaram-se as condições para uma acumulação capitalista diversificada: existia não apenas o café, mas também, estradas de ferro, bancos, indústrias de diversos setores, comércio e a eletricidade, dentre outras. O capital cafeeiro desdobrou-se em múltiplas faces. Entre 1886 e 1913, com exceção dos anos de crise do final do século XIX e início do século XX, deu-se o nascimento da indústria paulista. Mas é justamente durante a década de 1920 que o crescimento industrial assegurou a liderança do Estado no contexto nacional. Em 1907, São Paulo participava com 16% na produção industrial do país, valor esse que passou para 31% em 1919 e 41% em 1939, CANO (1988).

Diferentemente do café escravista, cuja herança foi a paisagem das “cidades mortas” do Vale do Paraíba¹⁷, a nova expansão cafeeira do começo do século XX, impulsionou a vida urbana nos centros do leste, sobretudo na capital. Neste processo foram definidas regiões e foi organizada uma primeira hierarquia no sistema de cidades do Estado.

O complexo cafeeiro, ao se desenvolver, deu origem à estrutura básica da rede urbana paulista, necessária tanto para sustentar a produção do café como para permitir o seu escoamento e comercialização. A rede urbana criada pelo e para o café assentou-se no desenho viário das ferrovias, onde se distribuíam núcleos urbanos que davam suporte principalmente às necessidades de consumo

¹⁶ Até 1879 a Província de São Paulo viu criarem-se 100 municípios e nos últimos vinte anos do século criaram-se mais 61, entrando São Paulo no século XX com 161 municípios. Na primeira década do século, marcada pela crise cafeeira, nenhum novo município foi criado, mas nos anos 10 a retomada da expansão cafeeira levou à criação de mais 31 municípios e, na década seguinte, quando o Governo Provincial assumiu diretamente a política de sustentação do café, houve uma febre expansionista na frente pioneira, em que mais de 53 municípios foram criados. Assim, São Paulo entrou na crise de 29, com uma rede urbana constituída por 245 municípios criados, quase a metade do número atual.

¹⁷ Para melhor compreensão deste debate; Revista Memória da Energia da Eletropaulo, números 21(1982), 22 (1995), 23 (1996) e 24 (1997).

dos colonos e dos pequenos produtores agrícolas e às necessidades de armazenagem, operação e transporte da produção cafeeira.

Em resposta a estas demandas estruturou-se, principalmente nas regiões de Campinas e Ribeirão Preto, uma rede urbana relativamente densa e ramificada, pontuada por centros maiores, que centralizavam o comércio e a prestação de serviços em relação a certa área, fazendo a mediação entre a Capital e o Interior do Estado.

Assim, a indústria se apropriou da rede urbana produzida pela e para a economia cafeeira e reforçou a polarização de certos núcleos originados do próprio complexo cafeeiro, tais como Campinas e Ribeirão Preto, por exemplo.

Desde o final do século XIX, a sociedade brasileira vinha passando por longos e complexos processos históricos que engendraram transformações sócio-econômicas e, conseqüentemente, estabeleceu um novo padrão de organização social e um novo estilo de vida para a sociedade como um todo e para o cotidiano das pessoas em particular.

Parte dessas transformações sócio-econômicas se refere à abolição da escravidão, à economia cafeeira, à imigração, ao nascimento da indústria, ao crescimento das cidades, às ferrovias, ao estabelecimento da energia elétrica assentada na base hidráulica, dentre outras.

Essas referidas transformações acabaram criando um conjunto de mudanças que geraram, por decorrência, novos atores, novas necessidades e novas formas de organização tanto do Estado como também da sociedade civil como um todo. E é neste contexto de grandes transformações que a energia elétrica gradativamente começa adentrar na sociedade como um dos fatores

essenciais para a adoção de um novo padrão de organização social e industrial. A energia surge como a possibilidade histórica para o desenvolvimento urbano industrial do país, ou seja, a referida modernização do Brasil.

Com a revolução de 30, há uma centralização do Estado para o estímulo ao desenvolvimento nacional. Com isto, o papel do Estado na economia passa a ser mais essencial do que nunca, seja no que se refere ao câmbio e à alfândega, ou no que se refere à reorientação do processo industrial assumido pelo país. O censo de 1940, já expressava um relativo desenvolvimento industrial do país, com uma leve vantagem para o desenvolvimento industrial paulista. Este período – 1930/45 – foi denominado de industrialização restringida¹⁸ por Tavares (1983).

Por industrialização restringida, pode-se entender o processo pelo qual a dinâmica da acumulação se assenta na expansão industrial, mas esta se encontra restringida porque as fragilidades das bases técnicas e financeiras não permitiam a época, que se implantasse, de uma só vez, um segmento de bens de produção capaz de assegurar a autodeterminação do processo de acumulação.

Como se pode perceber, embora praticamente todo o primeiro quinquênio do século XX tenha sido marcado por uma estrutura social e econômica assentada em sua maioria no ambiente rural, já havia indícios de um novo modo de organização centrado na industrialização e urbanização do país, especialmente da cidade de São Paulo. Mediante os processos supra, vai se instaurando a energia elétrica no país, não só como sinônimo de desenvolvimento e modernidade, mas

¹⁸ Termo utilizado por Maria da Conceição Tavares (1983) para definir o período de industrialização incipiente no Brasil que data de 1930 a, aproximadamente, 1945, data a partir da qual se intensifica um processo de industrialização num quadro de organização dos padrões sociais já com características mais urbano-industrial.

também como arranjadora de uma nova estrutura organizacional adotado pelo Estado e incorporado pela população aos seus estilos de vida.

A partir do Plano de Metas – com a promessa de “cinquenta anos de progresso em cinco de governo” –, eram propostas em 1956 algumas diretrizes para o desenvolvimento industrial nacional, onde, de fato, começa a se solidificar o tão esperado e desejado desenvolvimento industrial brasileiro, particularmente o paulista, que em 1955 já detinha 52% da participação total da indústria nacional. O caminho a ser seguido contemplava soluções pragmáticas que contavam com a participação da iniciativa privada – nacional e estrangeira – e de empresas sob o controle do Estado, na tentativa de evitar posições ideológicas extremadas¹⁹.

Durante o governo do presidente Kubitschek (1956-60), instituiu-se um Conselho de Desenvolvimento, que tinha a sua secretaria no BNDE, posteriormente denominado de BNDES. O setor energético absorveu quase a metade do orçamento global do Plano de Metas e, a energia elétrica, cerca de metade do valor conseguido por todo o setor energético.

Tal importância salienta o quanto, no processo de execução do Plano, a energia elétrica teve prioridade. A criação do Ministério das Minas e Energia ao final do governo do presidente supra só reforça a influência e importância deste setor para o desenvolvimento industrial do Brasil.

A implantação das fábricas de automóveis, ainda durante a década de 1950, foi um marco na industrialização do país que, associada à construção e

¹⁹ O Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) nos reforça o quanto à temática da energia se encontra central para o país pensar seu desenvolvimento.

modernização das estradas de rodagem, deu origem ao intensivo aumento da demanda de derivados de petróleo.

Por outro lado, era geral a convicção entre políticos e pesquisadores de que as condições do suprimento de energia já estavam deficitárias e, caso nada fosse realizado, tenderiam a agravar-se. Neste período já estava em gestação o projeto de Furnas, cujo aproveitamento do potencial do Rio Grande teria fundamental importância no suprimento e na interligação dos sistemas da região sudeste. Furnas acrescentaria 1 (um) milhão de KW a um sistema de 3 (três) milhões. Algumas objeções ficaram conhecidas, dentre elas, as desvantagens das grandes usinas com seus reservatórios (Peixotos, Três Marias e Furnas) em face de usinas de menor porte e os malefícios decorrentes do deslocamento de populações e de suas respectivas atividades agrícolas produtivas.

Em atitude pragmática e considerando indispensável uma grande solução prática para a crise de energia da região Sudeste – nos molde da que havia sido adotada para o Nordeste, com a criação da Chesf, em 1945 –, o governo de Kubitschek aprova a fundação da Central Elétrica de Furnas, em 1957, sem solicitar autorização do Congresso.

Em Minas Gerais, os projetos técnicos de Furnas e Três Marias tiveram início ao mesmo tempo em que o ex-governador do referido Estado, Juscelino Kubitschek se lançava como candidato à Presidente da República. Ao assumir a presidência, o projeto de Furnas já estava em condições de ser lançado. A principal dificuldade era definir a estrutura empresarial. Tratava-se, então, de um empreendimento do governo federal, cujo objetivo era o de suprir com energia elétrica, outros Estados da Federação. Minas Gerais, por sua vez, dispunha do

seu próprio projeto para o seu referido espaço geográfico e político com a execução da Usina Hidroelétrica de Três Marias (localizada na cidade de Três Marias).

São Paulo, por sua vez, também tinha seu projeto em Urubupungá. Cogitava-se interligar sistemas até então isolados e, por fim, suprir concessionários de capital estrangeiro que distribuíam a maior parte da eletricidade de toda a região de influência de Furnas, quais sejam: a *Light*, que neste período ainda detinha mais da metade do mercado, e três subsidiárias da *Amforp*.

A Eletrobrás, cujo projeto estava no Congresso havia sete anos, só teria sua criação autorizada, com grandes simplificações, em 1961, já no governo Jânio Quadros. A ela se incorporaram a Chesf e Furnas, e para ela se transferiram atribuições do BNDE referentes ao financiamento do setor elétrico e à gestão do Fundo Federal de Eletrificação.

A constituição da Eletrobrás processou-se de forma bastante lenta. Dois temas eram cruciais; o da perspectiva de sua auto-suficiência econômica e financeira, e, o da integração física do sistema elétrico, que ainda viria a demandar muito tempo para ser definida.

Por iniciativa da Cemig, depois transformada em empreendimento de (Estudo CANAMBRA²⁰) amplitude regional, foi solicitado ao Fundo Especial das

²⁰ - Composto por um consórcio formado por empresas canadenses, americanas e brasileiras. Os países de origem das firmas que compuseram a equipe de trabalho que resultou no Estudo CANAMBRA são importantes e relevantes seja do ponto de vista tecnológico ou mesmo pelo potencial de geração hidroelétrica que possuem em dimensão global. Quando visto juntamente com a China e a ex-URSS, representam aproximadamente 50% do potencial hidroelétrico mundial. (LEITE, 1997).

Nações Unidas que realizasse um levantamento sobre os recursos hídricos da região Sudeste e seus respectivos potenciais para geração de energia elétrica.

Na avaliação do mercado potencial, procurou-se fugir da simples extrapolação estatística do passado, buscando projeções da estrutura econômica futura e/ou de variáveis macroeconômicas, traduzindo-as, depois, em requisitos de energia elétrica.

Com isto, os resultados dos Relatórios CANAMBRA (primeiro relatório preliminar em 1963 e, segundo relatório em 1966) representaram significativos avanço para o setor por apresentarem um maior conhecimento do potencial energético brasileiro. O que significou na prática uma melhor possibilidade de planejamento e gestão do setor levando e conta às especificidades dos mercados regionais. Também gerou melhores condições para elaboração de diretrizes para expansão dos sistemas de transmissão e distribuição.

A consolidação econômica dos serviços de eletricidade só se completaria, entretanto, no governo do presidente Emílio Médici com os seguintes acontecimentos: a aprovação de um decreto de regulamentação geral do imposto único; do empréstimo compulsório e do Fundo Federal de Eletrificação, dentre outros de menor importância. As grandes beneficiárias desses recursos foram o grupo *Light*, que em tese deveria trazer recursos privados externos para a sua própria capitalização; e a CESP (na ocasião atuava na geração, transmissão em alta tensão e distribuição de forma verticalizada) controlada pelo Estado mais rico da Federação, São Paulo.

Visando garantir a eficiente operação dos sistemas interligados das regiões Sudeste e Sul, institucionalizaram-se dois Comitês Coordenadores da Operação

Interligada (CCOI), que vinham operando de forma experimental e satisfatoriamente desde 1969 na região Sudeste, e desde 1971, na região Sul. Os novos organismos designados GCOI - Grupo Coordenador para Operação Interligada - incorporavam representantes da Eletrobrás e de suas subsidiárias, bem como das concessionárias estaduais de cada região, estas últimas em maioria. Somente bem mais tarde seriam instituídas e depois ampliadas à coordenação do Nordeste e do Norte do país.

Numa análise perspicaz, Ianni (1986) assinala que o planejamento econômico no Brasil, de 1930-1970, contou com dois fatores importantes para o seu entendimento, quais sejam:

- a) que houve preponderância do projeto de desenvolvimento nacional nos anos 1930-1945, 1951-1954 e 1961-1964, e, predomínio da estratégia de desenvolvimento dependente nos períodos 1946-1950, 1955-1960 e 1964-1970;
- b) que as políticas econômicas governamentais presentes nos anos 1930-1970, teriam se comportado de maneira a estimar, reduzir e/ou controlar os riscos políticos aos quais poderiam estar sujeitos os investimentos privados, sejam eles de origem nacional ou multinacional, (IANNI, 1986).

Independente da escolha pelo projeto de desenvolvimento nacional ou de desenvolvimento dependente, a questão energética, com relativo destaque a questão da hidroeletricidade, acabou por ocupar expressiva relevância e centralidade na forma de pensar e fazer política no Estado brasileiro

(principalmente a partir da década de 1950), tendo sempre em vista, suas possibilidades de desenvolvimento e modernização do país.

Deste processo de institucionalização do setor elétrico brasileiro e do desenvolvimento econômico do país alguns pontos são fundamentais para compreensão e análise do como o setor se estruturou no Brasil, quais desafios enfrentaram e o que acabou por levá-lo as mudanças orientadas para o mercado na década de 1990.

Primeiramente, a postura crítica do Estado frente às concessionárias estrangeiras referente aos desafios necessários ao desenvolvimento e modernização do país marcou o início da intervenção estatal no setor elétrico brasileiro. Este processo em que o Estado (nas esferas Estadual e Federal) assume a função de produtor/gerador de energia elétrica foi fundamental para por um lado, evitar riscos de racionamento e conseqüentemente garantir condições infra-estruturais para o desenvolvimento econômico e industrial brasileiro.

Por outro, estabeleceu como política mais viável para o setor a substituição das concessionárias estrangeiras pelas empresas estatais (Federal e Estadual). Isto porque neste momento histórico o Estado seria o melhor e mais eficaz agente/ator na garantia da infra-estrutura necessária. Para o capital (nacional ou estrangeiro) o investimento requerido pelo setor elétrico era visto como de alto risco e de longo tempo de maturação.

Porém, a substituição de atores privados pelos estatais não só redefiniram a cena política e administrativa/institucional do setor, como também trouxe novos desafios. Muitos deles foram identificados e apresentados possibilidades de

superação já pela Assessoria Econômica da Presidência da República durante o segundo governo Vargas (1951-1954). Outro marco foi o Relatório CANAMBRA.

Dentre os resultados deste processo, houve destaque ao levantamento e aprofundamento do conhecimento sobre o potencial hidroelétrico brasileiro e seus respectivos custos de geração comparados às outras fontes energéticas. Deste movimento foram criados alguns parâmetros técnicos para orientar e conduzir a expansão, um deles chamou atenção ao minimizar os custos de geração (e, conseqüentemente das tarifas) no longo prazo (LEITE, 1997).

Uma das questões centrais para garantia de tarifas baixas no longo prazo seria o constante investimento em grandes taxas na geração hidrelétrica pelas empresas estatais (Federal e Estadual). Aqui há dois movimentos simultâneos, um deles caracteriza-se pela grande quantidade de águas interiores presentes no Brasil (com suas diversidades de regimes pluviométricos) e a possibilidade progressiva de ampliação e interligação do sistema elétrico. A outra decorrente da primeira seria a convicção de que a geração de energia elétrica pelos aproveitamentos hidrelétricos seria suficiente para viabilizar as tarifas baixas (reduzidas).

Ou seja, o Estado era o único agente/ator com capacidade de realizar os investimentos necessários em usinas hidrelétricas cujo tempo de maturação é razoavelmente longo no tempo, ou seja, o único capaz de realizar investimentos de longo prazo intensivos em capital e, portanto com forte grau de incerteza.

Outro fator também contribuiu para a defesa de investimentos no setor pelas 'mãos' do Estado. Ou seja, a atividade de geração de hidrelétrica num mercado interligado (com as especificidades do brasileiro) gerava a necessidade

de criação de uma coordenação dos investimentos e do despacho de energia para que não houvesse desperdício (racionalidade no aproveitamento dos recursos e nas características de economia de escala).

As especificidades dos recursos energéticos brasileiros e do padrão de investimentos nele realizados no tempo (principalmente a partir da década de 1940) apontavam como princípio mais eficaz para garantir a oferta e ao mesmo tempo coordenar os investimentos à atuação hegemônica e centralizada do Estado.

A partir da década de 1940, quando há um movimento no sentido de intervenção mais forte por parte do Estado no setor elétrico trouxe consigo uma marca significativa na construção e consolidação de uma base de financiamento. Este processo foi marcado pela existência de níveis tarifários equilibrados para garantirem as remunerações das empresas por um lado, e, por outro pela construção de outros procedimentos de captação de recursos (Imposto Único sobre Energia Elétrica – IUEE e Empréstimo Compulsório – EC)²¹.

Foi a partir do IUEE e do EC como principais bases de financiamento que foi possível o fortalecimento da Eletrobrás. Isto porque, com recursos em caixa a Eletrobrás pode realmente dinamizar, coordenar a expansão e principalmente financiar o setor elétrico, o que de fato a caracterizou como uma agência de financiamento setorial.

Um segundo momento de intervenção estatal no setor elétrico foi marcado pelo período de forte centralização dos recursos e da capacidade de realizar

²¹ - Os recursos resultado do IUEE e do EC eram divididos entre a União e os Estados Federados. Os Estados recebiam cerca de 60% do total, esses recursos eram administrados pelas concessionárias estaduais (MEDEIROS, 1993).

decisões em esfera federal. O II PND é um marco neste processo porque já acenava que com o esgotamento do potencial hidrelétrico nas áreas de concessão das empresas estaduais, haveria maior necessidade de ampliação do parque gerador federal, inclusive em aportes de investimentos.

Embora a tendência presente no IIPND fosse plausível, o que acabou acontecendo de fato foi uma maior centralização da política e dos recursos nas tomadas de decisões. Isto porque, o IIPND além de destacar a necessidade das altas taxas de crescimento econômico; a redução da dependência em relação ao petróleo e a desconcentração industrial, ainda planejou grandes programas de investimentos a partir da criação da Nucleobrás e da Lei de Itaipu²² (Lei 5899/73) (MEDEIROS, 1993).

Por outro lado, a equalização da tarifa em 1974 gerou condições para unificação do setor elétrico no plano da acumulação e não apenas pelas estruturas físicas (sistema interligado).

A partir da Lei de Itaipu foi criada uma nova forma de atuação e de estratégia o que levou a redefinição das relações entre os agentes/atores estaduais e federais (estatais). Primeiramente porque houve diminuição da autonomia das concessionárias estaduais frente à capacidade de tomadas de decisões de investimentos²³.

²² - Na interligação do sistema definida pela Lei de Itaipu houve concessão de grande poder aos GCOIS (Grupo Coordenador para Operação Interligada – pelo Decreto 73.102/73). Os GCOIS tinham tanto poder que até podiam exercer o direito ao veto na *holding* do sistema elétrico, principalmente quando estava em jogo o não atendimento de interesses de alguma empresa vinculada ao seu grupo. Por outro lado, uma das prioridades da Lei foi à construção de uma usina hidrelétrica de mesmo nome (binacional) e ao mesmo tempo obrigava as concessionárias distribuidoras a comprar/adquirir a energia gerada pela usina.

²³ - A Lei atingia significativamente em duas dimensões. Primeiro vinculou a outorga de novas concessões à subordinação e ao planejamento da *holding* do setor. Em segundo lugar, porque

Em segundo lugar, ao ser definida pela Lei de Itaipu a quantidade de energia que cada concessionária deveria comprar da nova usina (Usina de Itaipu) estabeleceu um novo padrão de regulação, uma nova prática institucional. Isto porque antes da lei as quantidades a serem adquiridas eram resultadas de uma negociação entre as distribuidoras e os geradores presentes no setor elétrico.

Por fim, e talvez o fato de maior impacto para configuração da crise no setor elétrico a partir da década de 1980, foi à determinação de que a tarifa de suprimento decorrente da energia gerada pela nova usina seria dolarizada, ou seja, indexação dos custos das concessionárias à taxa de câmbio e as taxas de juros internacionais no que concerne aos empréstimos contraídos para realização do empreendimento. Isto acabou por estrangular a capacidade de investimento e financiamento do setor elétrico no tempo para atendimento das demandas necessárias (sempre crescentes numa sociedade urbano-industrial).

Por outro lado, a partir da segunda metade da década de 1970 (marcada pela primeira e pela segunda crise do petróleo) houve grande deterioração das condições de financiamento internacional. Com isto o setor elétrico passou a ser um instrumento de estratégia para ajustamentos necessários elaborados pelos gestores da política econômica.

Deste processo resultou a redução das transferências de recursos fiscais para o setor elétrico que associadas à política tarifária para contenção inflacionária, ou seja, como instrumento participe da política de estabilização de

determinou prioridade à construção de Itaipu, maior obra da época, influenciando diretamente na capacidade de investimentos estaduais. Ou seja, na prática limitou os recursos para realização dos investimentos estaduais.

preços e da utilização das empresas como veículos da Administração do Balanço de Pagamentos por meio do estoque de divisas em moeda forte.

A crise de financiamento internacional e a deterioração das tarifas acabaram por gerar um agravamento da crise setorial e deixou as empresas do setor elétrico brasileiro sem as condições necessárias e os meios concretos para reverter este quadro de crise e dar continuidade ao crescimento do setor às taxas de investimentos suficientes à continuidade do setor elétrico de forma a garantir as crescentes demandas.

Por outro lado, a queda das tarifas acabou por refletir diretamente na rentabilidade das concessionárias. Deste processo um dos conflitos entre as concessionárias estaduais e as federais decorreu da estratégia de centralização dos recursos e das decisões na dimensão federal. Com isto a reação das concessionárias estaduais foi o boicote do sistema de transferências internas, caracterizando também como uma crise financeira de dimensão política e federativa (LIMA, 1996).

Ou seja, o conflito era marcado pela crescente ampliação das tarefas às empresas do setor por um lado e, por outro pela manutenção da estratégia de centralização dos recursos financeiros em um momento de deterioração das condições de financiamento (nacional e internacional). Neste sentido a crise do setor elétrico brasileiro toma dimensões econômicas (de financiamento), mas também política (federativa) e institucional.

Com referência ao endividamento externo das empresas do setor elétrico brasileiro vai ser somente a partir de 1979, ou seja, marcado pelo processo de estatização da dívida externa, que as taxas de juros internacionais aumentam

significativamente. Isto levou o setor a orientar o fluxo do endividamento pela política de administração do Balanço de Pagamentos.

Dado esses fatores, a crise que o setor elétrico brasileiro vai adentrar nos anos 1980 foi resultado de um conjunto múltiplo-causal e de abrangência federal e estadual. Primeiramente houve uma estratégia governamental equivocada que ampliava as tarefas das empresas do setor simultaneamente ao processo de deterioração do padrão de financiamento setorial em que se encontravam.

Ou seja, com a evidência da deterioração das condições de financiamento veio à tona um conjunto de processos e movimentos realizados no setor que eram contraditórios. Por um lado havia um viés expansionista do setor pressionado pela crescente necessidade de modernização do país (relativamente bem sucedida pela substituição das importações).

Por outro lado, a negligência quanto à eficiência microeconômica e as fragilidades contidas nos mecanismos de transferências de recursos associados aos graves limites decorrentes do planejamento setorial contribuíram significativamente para a crise no setor elétrico brasileiro ocorrida no final do século XX.

2.1 - Breve histórico da Energia Elétrica Brasileira

“No Brasil, a iniciativa estatal foi o motor fomentador do nosso desenvolvimento econômico, constituindo a base fundamental da industrialização: aço (Cia. Siderúrgica Nacional), petróleo (Petrobrás) e energia elétrica (Eletrobrás)”. EUZÉBIO ROCHA (brasil.iwarp.com/euzebio6.html).

Embora as primeiras experiências com a eletricidade no Brasil tenham sido praticamente contemporâneas às aquelas realizadas na Europa e nos Estados Unidos, o dinamismo econômico e industrial se deu de forma diferenciada, sendo menos intensificado no caso brasileiro.

Os primeiros movimentos em prol da eletricidade no Brasil foram marcados pelas concessionárias dos serviços de eletricidade constituídas por pequenos produtores e distribuidores, organizados em empresas de abrangência municipal por fazendeiros, empresários e comerciantes, sobretudo, vinculados à agricultura de exportação e aos serviços urbanos (iluminação e transporte).

Além do fornecimento de energia para os serviços públicos de iluminação, as atividades de mineração, beneficiamento de produtos agrícolas, fábricas de tecidos e serrarias eram os principais consumidores e, as vezes, também os proprietários das usinas.

A primeira hidrelétrica no Brasil foi instalada em 1883, no Ribeirão do Inferno, afluente do Rio Jequitinhonha em Diamantina – Minas Gerais. Em 1885 foi instalada no município de Viçosa a usina hidrelétrica da Companhia Fiação e

Tecidos São Silvestre e, em 1887 a usina hidrelétrica do Ribeirão dos Macacos, ambas em Minas Gerais.

Também no ano de 1887 foi instalada na cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, uma usina termelétrica. Já em 1889, foi inaugurada a Usina Hidrelétrica de Marmelos, localizada no Rio Paraibuna, no município de Juiz de Fora, Minas Gerais²⁴.

Estas primeiras iniciativas de geração termelétrica e hidrelétrica no Brasil foram oriundas, principalmente por demandas das empresas de mineração e de fábricas têxteis.

Neste primeiro momento há predominância das iniciativas de geração termelétrica por estarem mais adequadas ao padrão tecnológico do período. Corroboraram para esta opção a estreita dependência da existência de quedas d'águas para a geração de energia hidrelétrica. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os estados do Rio Grande do Sul e Paraná apresentavam predominância da geração de base térmica.

Já os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Espírito Santo e Santa Catarina houve o predomínio da geração hidrelétrica, principalmente a partir da entrada do grupo *Light* em São Paulo.

Outra caracterização contida no setor elétrico neste período foi o processo de concentração e centralização dos pequenos produtores e distribuidores, aumentando o número de usinas e unidades instaladas por empresa.

²⁴ - Por iniciativa do industrial Bernardo Mascarenhas, também fundador da Companhia Sul Mineira de Eletricidade.

O estado de São Paulo foi o mais característico neste processo de concentração, realizado em grande parte por empresas situadas nas regiões e/ou municípios mais desenvolvidos/fortes²⁵. A partir da década de 1920, a maioria destes grupos vai ser incorporada pelos grupos estrangeiros da *Light* e da *Amforp*.

No Estado de São Paulo em 1899, e no Estado do Rio de Janeiro em 1905, a *Light* se instalou, no primeiro estado com capital canadense e no segundo com capital canadense e norte-americano. Lá, foi encontrada pela empresa uma situação favorável para o desenvolvimento de suas atividades, quais sejam: a produção e distribuição de energia elétrica e o transporte urbano eletrificado – bondes. Uma vez conquistada a concessão, a empresa canadense começou a explorar o potencial hidroelétrico das bacias do Tietê (SP) e do Paraíba (RJ).

A partir da entrada da empresa canadense – *Light* – no Brasil, o capital nacional investido na geração de energia elétrica começou a conviver com os investimentos estrangeiros, cada vez mais intensificados, o que gerou a partir da década de 1920 uma desnacionalização e monopolização do setor elétrico no país.

Em 1907, no Brasil, a eletricidade correspondia à cerca de 5% da energia utilizada; já em 1920, esse percentual cresceu para 47%. As novas usinas foram em sua maioria, construídas pelos grupos estrangeiros, tais como, o grupo americano *Bond&Share* que, em 1927, tornou-se responsável pelo fornecimento

²⁵ - Dentre os grupos de empresários mais atuantes nos serviços de energia elétrica destaca-se a firma de Ataliba Vale (um dos proprietários da Empresa de Eletricidade de Araraquara); o engenheiro e empresário paulista Armando de Sales Oliveira e o grupo liderado por Silva Prado (fazendeiro de café e com atuação na construção de estradas de ferro e na promoção da vinda de imigrantes europeus para o estado de São Paulo). (SAES, 1986).

de energia elétrica para aproximadamente 1/3 do território paulista (Memória ELETROPAULO, 1996).

A Light, por sua vez, entre os anos de 1927 e 1928, a partir da aquisição das empresas elétricas do Vale do Paraíba (que atuavam também na região de Itú e Baixada Santista), passou a responder pelo fornecimento de energia elétrica no território que apresentava o maior crescimento econômico e industrial do país à época – São Paulo e Rio de Janeiro (ELETROPAULO, 1996).

Tabela 4 – Potência Elétrica Instalada no Brasil em kW – de 1883/1930

Anos	Usinas Termelétricas	Usinas Hidrelétricas	<i>Total</i>	% da Hidrelétrica
1883	52	—	52	—
1885	80	—	80	—
1890	1.017	250	1.267	20
1895	3.843	1.991	5.834	34
1900	5.093	5.283	10.376	51
1905	6.676	38.280	44.936	85
1910	32.729	124.672	152.401	82
1915	51.106	258.692	309.798	84
1920	66.072	300.946	367.018	82
1925	90.608	416.875	507.483	82
1930	148.752	630.050	778.802	81

Fonte: Conselho Mundial de Energia, Comitê Nacional Brasileira, Estatística brasileira de energia, n. 1 1965.

Como demonstrado pela tabela 4, a energia hidroelétrica a partir de 1900 começa a se destacar como principal fonte produtora de energia no país. Todavia, este fenômeno foi provocado em grande medida pela atuação do grupo *Light* e

corroborado pelos grandes grupos nacionais. A tabela 5, a seguir, vai demonstrar o potencial instalado a partir da década de 1940.

Tabela 5 – Evolução da potencia instalada e da produção de energia elétrica no período – 1940/1955

Anos	Potencia Instalada (kW)		
	Usinas Termelétricas	Usinas Hidrelétricas	Total
1940	234.531	1.009.346	1.243.877
1941	242.243	1.019.015	1.261.258
1942	247.002	1.060.646	1.307.668
1943	248.275	1.067.063	1.315.438
1944	257.239	1.076.969	1.334.208
1945	261.806	1.079.827	1.341.633
1946	280.738	1.134.245	1.414.983
1947	282.973	1.251.164	1.534.137
1948	291.789	1.333.546	1.625.335
1949	304.331	1.430.860	1.735.191
1950	346.830	1.536.177	1.883.007
1951	355.190	1.584.756	1.939.946
1952	372.388	1.602.627	1.975.015
1953	418.204	1.686.651	2.104.855
1954	632.301	2.173.226	2.805.527
1955	656.282	2.408.272	3.064.554

Fonte: Eletropaulo, História e Energia: Estatização X Privatização, 1997:206.

Após a revolução de 30, o pensamento político-econômico do país teve como elemento chave o estímulo ao desenvolvimento nacional através de ações estatais. Visava-se, entre outros, o atendimento das demandas do setor produtivo, seja criando geradoras e distribuidoras de energia elétrica ou incentivando a iniciativa privada a investir no setor elétrico brasileiro.

Em 1931, Getúlio Vargas regulamenta o aproveitamento e a propriedade das quedas d'água por meio de um decreto, afetando diretamente a *Light* ao barrar a absorção de usinas de pequeno porte e diminuindo o processo de concentração do setor elétrico que ocorrera até os meados dos anos 20.

Por outro lado, outro decreto editado em 1933, extinguiu o aumento das tarifas dos serviços públicos – gás, eletricidade, transporte coletivo e telefone – estipulada pela “*cláusula ouro*” com base na qual os preços seriam reajustados periodicamente conforme as flutuações da taxa de câmbio. No ano seguinte – 1934 – foi promulgado o Código de Águas (Decreto nº 24.643, de 10 de junho) que regulamentava a água e a energia elétrica pelo governo provisório. Tal vinculação na regulamentação intrincada da água e da energia elétrica se justificava pela “vocação” da hidroeletricidade que o Brasil já vinha demonstrando (vide predominância desta fonte no percentual total de potência instalada na Tabela 4 e 5).

Mas se do ponto de vista estratégico o Código de Águas marca uma vocação para a hidroeletricidade no país, do ponto de vista geopolítico, das relações e pressões internacionais há um processo, principalmente após a 1ª guerra mundial onde os problemas de regulamentação do aproveitamento das águas, principalmente para fins de produção de energia elétrica, assumem cada vez mais importância nos países desenvolvidos.

A atenção dos países desenvolvidos para a regulamentação deste setor tem basicamente dois grandes fatores, a saber: a aplicação industrial da energia elétrica durante o entre guerras e a criação da *Federal Power Commission* em 1920, nos EUA, encarregada de regular o uso das terras públicas ligadas tanto à

navegação, quanto ao desenvolvimento da força hidráulica (geração hidroelétrica). Fenômeno também verificado em outros países europeus neste mesmo período.

Neste sentido, embora o Código de Águas de 1934, reserve suas especificidades, sofreu influência da legislação dos EUA, ou seja, visava-se regulamentar a indústria hidrelétrica e, ao mesmo tempo, ampliava o domínio público sobre os recursos hídricos nacionais.

Com isto, a institucionalidade do Código de Águas não apresentava grandes novidades para as empresas estrangeiras no Brasil, principalmente porque os dois principais grupos econômicos atuando do país eram a *Light* (de capital canadense) e o grupo *Electric Bond and Share* (dos EUA e cujas filiais se espalhavam por toda a América Latina). Além do mais, as mudanças na regulamentação não ocorreram somente no Brasil, sendo verificadas também em outros países latino-americanos, (CAVERS & NELSON, 1961).

Este complexo movimento de *(re)*ordenamento institucional e estratégico pelo qual o setor elétrico começa a passar a partir de 1930, seja em termos internacionais, ou de novas relações com os grupos/atores locais, indicam um novo padrão de desenvolvimento para o setor elétrico e para a economia como um todo, respeitado as especificidades regionais e políticas de cada país Latino Americano.

Este novo processo, que se iniciou a partir de 1930, também acabou por exigir uma *(re)*acomodação das empresas (nacionais e estrangeiras) diante desta nova conjuntura, o que por sua vez, envolvia muitas vezes um conjunto enorme de conflitos entre os atores atuante no setor e o Estado.

No caso brasileiro, em particular, o Código de Águas ao mesmo tempo em que marca uma ruptura com um modelo vigente nas décadas anteriores a 1930, também inicia uma longa e conflituosa fase de enquadramento do setor as novas regras, exigindo do Estado um processo de amadurecimento das instituições, renovação da burocracia e da forma de atuação simultaneamente à necessidade de dar respostas e soluções aos problemas surgidos no setor.

O grande percentual de águas interiores que o Brasil possui aproximadamente 12% do total mundial (Cabral, 2001), e a possibilidade de seu aproveitamento para geração de energia elétrica também é um grande motivador/estimulador para vocação hidroelétrica²⁶ adotada pelo país.

Perante as vultosas redes fluviais brasileiras, houve uma opção político-econômica reinante no século XX, principalmente Pós-Segunda Guerra Mundial (onde ocorre um processo de intensificação em investimentos hidroelétricos oriundos de um planejamento estatal), pela construção de Grandes Projetos Hídricos (GPHs) em quase sua totalidade com o aproveitamento hidroelétrico.

A primeira relação entre as águas interiores e a construção de usinas hidroelétricas para o aproveitamento elétrico, regularização da vazante e para transporte hidroviário pode ser entendida como uma reconstrução contínua no espaço e no tempo da relação da sociedade com a natureza e da sociedade consigo mesma pela intermediação da energia elétrica. Porém, essa reconstrução sobre o território e a sociedade incidiu direta ou indiretamente em novos fixos

²⁶ Embora o Brasil seja privilegiado em águas interiores, a distribuição geográfica (regional) das mesmas é desigual e concentrada, estando em sua maioria na região norte, na bacia amazônica. Sendo que, na atualidade, somente 1/3 da energia de origem hidráulica foi aproveitada, justificando-se com isto a possibilidade de permanência e manutenção da “vocação” hidroenergética, porém, há um déficit nas redes de transmissão, necessitando de mais esforços para interligação do sistema (ANA, 2001 e LEME, 2001).

(usinas hidrelétricas) que possibilitaram a produção de outros fixos (grandes reservatórios) e a movimentação de muitos fluxos (redefinição das relações sociais mediadas pela energia elétrica) (Santos, 1991).

A reconstrução do espaço brasileiro tem como um de seus pontos fundamentais, a criação dos GPHs, que por um lado, redefiniram a paisagem natural com grandes reservatórios e, por outro, foram centrais na escolha desenvolvimentista adotada pelo país. É sabido que o modelo desenvolvimentista que vigorou no passado foi excludente socialmente e que, portanto, o processo de criação de GPHs e conseqüentemente o acesso a energia elétrica também foram seletivos em termos tanto dos seus efeitos positivos quanto negativos sob a população.

Nesse sentido, refletir sobre a energia elétrica no Brasil, que eminentemente é oriunda de fontes hidráulicas, implica percebê-la socialmente como sendo um dos múltiplos usuários da água, desencadeando, por conseqüência, a necessidade de aproveitar os recursos hídricos dentro de uma gestão racional e sustentável de bacias e micro-bacias.

Tratando-se do aproveitamento dos recursos hídricos, foi somente com a “Lei das Águas” – Lei 9.433/97 –, que seria preconizada a gestão desses recursos, propiciando o acesso aos diversos usuários da água, sendo priorizado, em momentos de escassez, o abastecimento humano e a dessedentação animal, dentre outros usos, a saber:

- a) o controle de enchentes;
- b) o transporte de passageiros de carga;
- c) a irrigação;

- d) a piscicultura;
- e) a recreação;
- f) o incentivo ao turismo;
- g) a conservação do meio ambiente e;
- h) a produção de eletricidade (SAUER, 2002).

Por outro lado, há também a necessidade de se entender o setor elétrico brasileiro pela compreensão de como a industrialização nacional foi pensada e o que a influenciou. A industrialização era vista como a alternativa mais viável para superação da deterioração dos termos de intercâmbio e da ausência de oportunidades que rondavam os países latino-americanos desde os anos 40.

“o desenvolvimento foi a ideologia que mais diretamente influenciou a economia e também, de modo geral, todo o pensamento latino americano, herdeiro direto da corrente Keynesiana que se opunha ao liberalismo neoclássico, esse ideário empolgou grande parte da intelectualidade latino-americana nos anos 40 e 50 e se constituiu na bandeira de luta favorável à industrialização e à consolidação do capitalismo nos países de ponta desse continente” (MANTEGA, 1986:23).

Na perspectiva da elite política e econômica da época, a industrialização e o desenvolvimento se confundiam – sendo encarados como um processo que transcendia à luta de classes –, onde, direta ou indiretamente, pareciam ampliar as oportunidades de todos os segmentos sociais. Também transcendia o debate nacionalista ao deixar claro que, tanto na esfera financeira, quanto na tecnológica, haveria necessidade dos recursos externos. Só por meio da integração dos

capitais nacionais (privados e estatais) com os estrangeiros é que se daria a tão esperada consolidação das indústrias de bens de capital, bens intermediários e bens de consumo final (MANTEGA, 1986).

“propunha-se o desenvolvimento nacional mais do que propriamente nacionalista, um desenvolvimento baseado nas atividades industriais e na dinâmica interna da economia, com menos dependência do mercado internacional de produtos primários, porém, sem maiores restrições para a ‘ajuda externa’ que viesse reforçar o chamado desenvolvimento ‘para dentro’²⁷” (MANTEGA, 1986:40)”.

A questão energética foi algo sempre presente no planejamento econômico brasileiro (pelo menos no discurso), embora muitas vezes não tenha saído do papel. Seu destaque era motivado pela discussão sobre os rumos do desenvolvimento, requerente de investimentos crescentes em energia (petróleo, carvão e energia elétrica).

Muitas foram às propostas e muitos também foram os estudos/pesquisas nesse sentido, dentre os quais, a Missão Cooke – Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico – (1942) que sugeria, para o desenvolvimento energético do país, a ênfase na exploração de jazidas de carvão (apesar das restrições à qualidade do mesmo); o estímulo à produção de álcool carburante como substituto para a gasolina e o reconhecimento das vantagens das fontes hidráulicas para produção de energia elétrica no Brasil.

Por outro lado, a comissão Abbink – Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos – (1949), em seu relatório final, já apresentava sua

²⁷ Grifo nosso.

impressão de que as resoluções dos problemas relacionados à energia e ao transporte estariam intimamente ligadas a um desempenho satisfatório da industrialização. Afirmava ainda que “(...) *a solução dos problemas relativos ao transporte, combustível, energia e alimentação é condição essencial para manter o progresso da ‘industrialização’, tal como o público o concebe*”. (CALABI, 1983: 99).

Com a aprovação do projeto da Petrobrás em 1954, constituiu-se finalmente o quadro institucional básico para a orientação política do petróleo. Já para o setor elétrico, ainda havia alguns impasses, porém, admitia-se a necessidade de sua rápida expansão. Para os “privatistas” de então, o capital privado não investiria no setor por falta de garantia de rentabilidade, pois o Código de Águas (1934) estaria limitando o lucro a níveis inferiores aos de interesse dos investidores (níveis insatisfatórios, especialmente por se basear no custo histórico). Já os “estatistas” da época, lembravam que o capital privado não vinha sendo capaz de levar à frente os investimentos necessários naquela fase do desenvolvimento e, portanto, a intervenção do Estado seria essencial para garantir a expansão da oferta de energia elétrica para o crescimento da economia brasileira.

Porém, como já evidenciado acima, vai ser somente a partir do governo de Juscelino Kubitschek (1956-60), por meio do Plano de Metas, que o setor de energia, especialmente a energia hidrelétrica vai sofrer grande expansão até sua intensificação no início da década de 1970 como nunca visto antes no Brasil. O Plano de Metas – composto de 30 metas – donde se destacava o aumento do potencial instalado de energia hidrelétrica de 3 GW (3.000.000 kW) para 5 GW

(5.000.000 kW) em 1960 com previsão de mais de 8 GW (8.000.000 kW) para 1965²⁸ (1 GW equivale a 1.000.000 kW).

O final dos anos 1950 e início dos 1960 foi um momento de grande planejamento e construções de hidrelétricas por todo o país a partir de investimentos públicos, destacando-se, nesse processo, as negociações sobre Itaipú, uma hidrelétrica Binacional que seria a maior usina em operação no mundo algumas décadas depois²⁹ (ELETROPAULO, 1997).

Após o Plano de Metas, vários outros planos para gestão e investimentos no setor energético foram elaborados. O Plano Trienal (1963-65) ainda permanecia com uma postura eminentemente técnica quanto ao setor energético, mas ressaltou a necessidade de integração de sistemas e linhas de transmissão a fim de utilizar amplamente a capacidade instalada no âmbito regional.

Porém, não propunha grandes mudanças nos investimentos para o setor, apenas reafirmava as mesmas proposições de aumento da produção já existentes desde o Plano de Metas e adicionava uma proposta de maior eficiência na distribuição de energia elétrica (com o sistema interligado) e a auto-suficiência no refino de petróleo.

Por outro lado, naquele período, surgiu uma preocupação com a necessidade de melhorar os arranjos institucionais e o fortalecimento dos órgãos

²⁸ Outros quatro destaques também foram fundamentais para o setor, a saber: a) instalação de uma central atômica pioneira de 10.000 kW e expansão da metalurgia dos minerais atômicos, b) aumento da produção anual de carvão de 2.000.000, em 1955, para 3.000.000 kW, em 1960, c) aumento da produção de petróleo de 6.800 barris/dia, em fins de 1955, para 100.000 barris/dia, em fins de 1960 e d) aumento da capacidade de refino de 130.000 barris/dia, em 1955, para 330.000 barris/dia, em 1960 (LEME, 2000).

²⁹ Em 1978, foi aberto um canal de desvio do Rio Paraná que permitiu secar o leito para a construção da barragem principal. Essa usina possui uma potência instalada de 12.000MW, com 18 unidades geradoras de 700 MW cada, sendo que a décima oitava geradora entrou em fase de produção comercial de energia elétrica em abril de 1991.

técnicos do setor de energia, surgindo deste processo, o Conselho Nacional do Petróleo – CNP e o Departamento Nacional de Águas e Energia - DNAE³⁰ e, também, através da criação das empresas federais – Petrobrás em 1954 e Eletrobrás em 1961.

No período de 1964-74, os planos macroeconômicos foram mais contundentes com relação à questão energética, tratando-a como negócio. O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) e o 1º Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) definiram condições para expandir a rentabilidade do capital investido no setor e para aumentar a sua eficiência produtiva.

Até então, cada Estado se esforçava para garantir para si um suprimento contínuo de energia elétrica através de suas próprias companhias, tais como a Companhia Estadual de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul, a CEMIG, a COPEL e a USELPA. As mesmas visavam complementar os serviços de eletricidade sob responsabilidade do capital privado que estavam cada vez mais deficientes no atendimento da demanda que se encontrava em processo de rápido aumento.

Com a aprovação tardia da Eletrobrás, gerou novos instrumentos de atuação. A partir de 1963-64, houve alteração no cálculo do Imposto Único de Energia Elétrica – IUEE³¹ de fixo para *ad valorem* (essa alteração no cálculo do

³⁰ Esse Departamento foi alterado em 1968 para Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE.

³¹ - O IUEE constituiu-se numa das principais fontes de recursos para a expansão do sistema elétrico de potência. Enquanto existiu, foi calculado com base na tarifa fiscal e incidiu nas faturas dos consumidores não abrangidos pelo Empréstimo Compulsório. Em 1971, chegou a participar com 11% do total de recursos setoriais arrecadados. Ao longo dos anos, o IUEE foi perdendo importância como fonte de recursos setoriais. Dois fatores contribuíram para isso, a saber: a

IUEE possibilitou maior arrecadação de recursos financeiros) e a criação de Empréstimos Compulsórios sobre o consumo de energia, ambos canalizados para a Eletrobrás. Isso corroborou no fortalecimento deste órgão e na sua aceitação como condutor de uma política centralizada de expansão do setor de energia, funcionando como uma empresa “holding” do setor elétrico e também, na prática, como principal formuladora da política setorial (até a crise energética de 1974 alterar este quadro institucional).

Com a instituição do PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo), vigente entre (1964-66), houve um esforço de estimativa de demanda de energia elétrica para a década de 1970, propondo um programa de investimento para atingir a capacidade de produção necessária à sociedade (indústria, comércio e residência).

O governo buscava o aumento da eficiência ao incentivar as empresas concessionárias ora com recursos financeiros, ora com melhores salários aos funcionários, pois se acreditava que uma melhor remuneração pudesse levar a uma maior produtividade e que os incentivos financeiros funcionariam como racionalizadores do processo. Tentou-se gerir o serviço de utilidade pública pelos padrões de empresa privada, mantendo as tarifas fixadas pelo governo, no mais das vezes, subsidiadas.

No PAEG, a política de energia elétrica foi definida pela lógica expansionista realizada pela construção de usinas hidroelétricas, embora também

redução do valor da tarifa fiscal, base para cobrança do encargo, que foi reajustada com valores abaixo da inflação; a própria crise fiscal do Estado, que foi pressionando as finanças públicas em todos os níveis (ELETROPAULO, 1996). O IUEE funcionava como o que poderíamos denominar de “CPMF do setor elétrico”.

estimulasse o aproveitamento das reservas de carvão e a redução do uso de derivados de petróleo para a produção de energia elétrica.

O Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED (1968-79) também centrava esforços na política energética, reafirmando a mesma tendência do PAEG. O planejamento global com periódica atualização a respeito das diversas fontes energéticas e com aproveitamento racional desses recursos era a lógica que permeava o PED. O PED começou a antever a energia nuclear como forma de produção de energia em grande quantidade e a política do petróleo permaneceu com a mesma orientação dos programas (planos) anteriores.

No 1º Plano Nacional de Desenvolvimento - PND (1971/73), o tema da energia ainda continuou sendo visto como importante (embora não encarado como problema). Ele foi objeto de um dos grandes Programas de Investimentos do Governo, a saber: o Programa Básico de Energia Elétrica, que envolvia a primeira Central Nuclear e o conjunto das usinas hidrelétricas com capacidade geradora acima de 500.000 KW cada. O clímax do 1º PND foi ressaltar o programa nuclear, cujo objetivo era o de *“desenvolvimento econômico, estratégico e de transferência de tecnologia”*³².

O 2º Plano Nacional de Desenvolvimento - PND (1974/79) por sua vez, reconheceu que as questões energéticas eram fundamentais para a estratégia nacional, revendo algumas questões evidenciadas nos planos anteriores. Dentro das diretrizes básicas do 2º PND para o setor energético destacavam-se, dentre outras, a redução do consumo de petróleo, principalmente para fins de transporte

³² - O 1º PND dedicou esforços em tecnologia basicamente em quatro grandes setores que são respectivamente a energia elétrica, o petróleo, o transporte e a comunicação.

e melhor aproveitamento dos recursos hidroelétricos. As diretrizes básicas (fundamentais) do 2º Plano Nacional de Desenvolvimento para o setor energético podem ser sintetizadas nos seguintes tópicos:

- a) execução de programa maciço de prospecção e produção de petróleo, com redução do prazo de início da produção, após a descoberta do campo;
- b) intensificação do programa de xisto, pela Petrobrás;
- c) política de redução do consumo de petróleo, principalmente para fins de transportes através de³³: política de preço de gasolina sem subsídio;
 - 1- criação de sistemas de transporte de massa;
 - 2- eletrificação de ferrovias; e
 - 3- adição de álcool à gasolina;
- d) melhor aproveitamento dos recursos hidroelétricos;
- e) execução de programas de pesquisas sobre novas fontes de energia (especialmente hidrogênio como combustível e energia solar);
- f) ampliação do uso do carvão para fins industriais;
- g) desenvolvimento do Programa Nuclear (CALABI, 1983).

O 2º PND ainda apresentou sensível mudança em relação ao 1º PND e ao PED, embora esses dois últimos planos reconhecessem a existência de uma demanda reprimida – o que acabava por exigir um programa de investimentos em

³³ - Para melhor debate sobre esta questão ver Antonio de Barros Castro (1985) “*A Economia Brasileira em Marcha Forçada*”.

energia. Não havia por parte dos governos responsáveis por esses planos, um núcleo dos planejamentos sobre a política energética.

A política de financiamento do setor elétrico pós-64 é marcada, conforme exposto anteriormente, tanto pelo empréstimo compulsório – IUEE *ad valorem*, como também pela ampliação do nível de capacidade de autofinanciamento das empresas. Com esta política de financiamento, possibilitou-se um processo de expansão contínua do setor, mesmo no período de desaceleração e crise da economia brasileira (1974-79). Se, por um lado, a política econômica de controle inflacionário restringiu – a partir de 1976 – a capacidade de autofinanciamento do setor, por outro lado, a possibilidade das empresas se endividarem no exterior impediu que a expansão dos investimentos se desacelerasse (o que só iria ocorrer a partir da década de 1980, acirrando-se no pós anos 1990)³⁴.

A continuidade da crise do petróleo durante toda a década de 1970, fez com que a questão energética fosse colocada como um problema de Estado, mudando, a partir daí, o quadro institucional e as responsabilidades dos agentes já existentes. A questão energética é tirada das *holdings* estaduais para ser formulada em termos de política global de energia. Para tanto, criou-se a Comissão Nacional de Energia, diretamente ligada ao gabinete do Presidente. No caso específico da energia elétrica, impôs-se um programa nuclear, mesmo sem acordo com a *holding* responsável pelo setor, a Eletrobrás.

Enfim, através da ampliação da capacidade instalada, prevista nos Planos macroeconômicos supra, houve visível crescimento do setor entre as décadas de

³⁴ - Para este debate ver Rogério Furquim Werneck (1987) "*Empresas Estatais e Política Macroeconômica*".

1940 e 1970. Por exemplo, no período de 1966-71, deu-se o grande arranque da expansão da capacidade, que praticamente dobrou em cinco anos e, novamente, no período de 1972-78, houve outro grande salto, alcançando o nível de aproximadamente 21.000 MW (Calabi, 1983). O Estado brasileiro teve fundamental importância e centralidade para o aumento da capacidade geradora de energia hidroelétrica no país.

No pós-74, a questão energética, além da importância/relevância nacional, também passa a ser tratada pelo Estado que a considerava, a partir de então, de segurança nacional, principalmente em função da produção de energia pela fonte nuclear. Isto implicou diretamente na autonomia das duas *holdings* do setor energético. Até então, a política para as diversas fontes energéticas era vista separadamente, não havendo um planejamento integrado das mesmas, exigindo uma estrutura centralizada do Estado nos níveis de Gabinete da Presidência e do Conselho de Segurança Nacional.

Este processo de centralização e equacionamento das questões energéticas não foi linear. As *holdings* apresentaram resistência por um lado e, por outro, os diversos interesses econômicos privados e estrangeiros no setor também tornaram o gerenciamento muito difícil para o Estado.

Com a criação de um órgão centralizador da política energética – a “*Comissão Nacional de Energia*” – em 1979, assim como também, a criação do “*Modelo Energético Brasileiro - MEB*” no mesmo ano, donde emergiu o Próalcool – que atingiria financeiramente a Petrobrás com o volume de subsídios continuamente requeridos pelo programa –, além do Programa Nuclear e da

criação da Nuclebrás que, por sua vez, atingiu a Eletrobrás (passando, a partir de então, o setor a ser controlado pelas duas *holdings*).

O “*Modelo Energético Brasileiro*” – MEB propunha uma redução significativa da importação de petróleo. A substituição do petróleo importado pelo nacional e por combustíveis alternativos, como o álcool em relação à gasolina, o carvão mineral em relação ao óleo combustível; e a elevação do grau de eletrificação do setor energético brasileiro por meio de fonte hidráulica era algumas das projeções estimadas pelo MEB.

Na tabela 6 abaixo apresentamos a evolução da capacidade instalada de energia elétrica no Brasil no período de 1974 a 2005, segundo suas principais fontes (Hidro; Termo e Núcleo).

Tabela 6 – Capacidade Instalada de Geração de Energia Elétrica no Brasil – 1974 a 2005

										MW
	HIDRO			TERMO			NUCLEO		TOTAIS	
	SP e/ou PIE	APE	TOTAL	SP e/ou PIE	APE	TOTAL	SP e/ou PIE	SP e/ou PIE	APE	TOTAL
1974	13.224	500	13.724	2.489	1.920	4.409		15.713	2.420	18.133
1975	15.815	501	16.316	2.436	2.216	4.652		18.251	2.717	20.968
1976	17.343	561	17.904	2.457	2.223	4.680		19.800	2.784	22.584
1977	18.895	561	19.396	2.729	2.214	4.943		21.564	2.775	24.339
1978	21.104	561	21.665	3.048	2.259	5.307		24.152	2.820	26.972
1979	23.667	568	24.235	3.573	2.411	5.984		27.240	2.979	30.219
1980	27.081	568	27.649	3.484	2.339	5.823		30.565	2.907	33.472
1981	30.596	577	31.173	3.655	2.441	6.096		34.251	3.018	37.269
1982	32.542	614	33.156	3.687	2.503	6.190		36.229	3.117	39.346
1983	33.556	622	34.178	3.641	2.547	6.188		37.197	3.169	40.366
1984	34.301	622	34.923	3.626	2.547	6.173		37.927	3.169	41.096
1985	36.453	624	37.077	3.708	2.665	6.373	657	40.818	3.289	44.107
1986	37.162	624	37.786	3.845	2.665	6.510	657	41.664	3.289	44.953
1987	39.693	636	40.329	3.910	2.665	6.575	657	44.260	3.301	47.561
1988	41.583	645	42.228	4.025	2.665	6.690	657	46.265	3.310	49.575
1989	44.172	624	44.796	4.007	2.665	6.672	657	48.836	3.289	52.125
1990	44.934	624	45.558	4.170	2.665	6.835	657	49.761	3.289	53.050
1991	45.992	624	46.616	4.203	2.665	6.868	657	50.652	3.289	54.141
1992	47.085	624	47.709	4.018	2.665	6.683	657	51.760	3.289	55.049
1993	47.967	624	48.591	4.127	2.847	6.974	657	52.751	3.471	56.222
1994	49.297	624	49.921	4.151	2.900	7.051	657	54.105	3.524	57.629
1995	50.680	687	51.367	4.197	2.900	7.097	657	55.533	3.587	59.120
1996	52.432	687	53.119	4.105	2.920	7.025	657	57.194	3.607	60.801
1997	53.987	902	54.889	4.506	2.920	7.426	657	59.150	3.822	62.972
1998	55.857	902	56.759	4.798	2.995	7.793	657	61.312	3.897	65.209
1999	58.085	912	58.997	5.217	3.309	8.526	657	63.960	4.221	68.181
2000	60.095	968	61.063	6.567	4.075	10.642	2.007	68.669	5.043	73.712
2001	61.551	972	62.523	7.559	4.166	11.725	2.007	71.117	5.138	76.255
2002	64.146	1.165	65.311	10.654	4.496	15.140	2.007	76.807	5.651	82.458
2003	66.587	1.206	67.793	11.693	5.012	16.705	2.007	80.287	6.218	86.505
2004	67.572	1.427	68.999	14.529	5.198	19.727	2.007	84.108	6.625	90.733
2005	69.274	1.583	70.858	15.019	5.274	20.293	2.007	86.300	6.858	93.158

Fonte: Balanço Energético Nacional. EPE/MME, 2006.

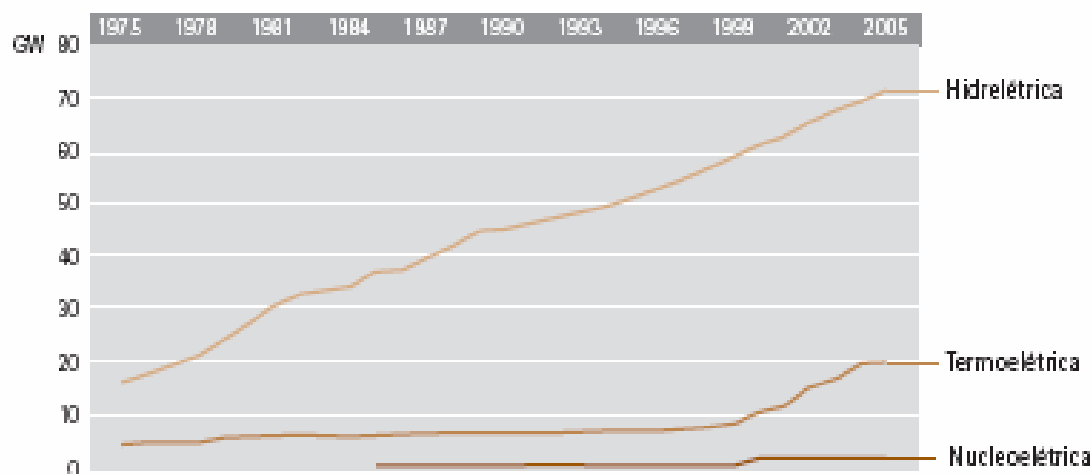
SP – Serviço Público, PIE – Produtor Independente e APE – Autoprodutor.

Inclui metade da Usina de Itaipu

As Usinas PIE e SP da ANEEL, com parcelas de APE, estão classificadas em SP e/ou PIE (UHE Igarapa, Porto Estrela, Funil, Canoas I e II, Machadinho, etc.)

As Usinas PIE da ANEEL, tradicionalmente APE, estão classificadas em APE.

Gráfico 1 - Capacidade Instalada de Geração de Energia Elétrica no Brasil – 1974 a 2005



Fonte: Balanço Energético Nacional. EPE/MME, 2006.

Já a trajetória dos investimentos realizados no setor elétrico brasileiro, entre 1970/91, priorizou a geração de energia das empresas federais, engendrando disparidades entre essas e as empresas estaduais na capacidade instalada. Entre 1983/91, por sua vez, as grandes empresas estaduais acrescentaram 600 MW ao sistema enquanto as federais acrescentaram aproximadamente 7.000 MW e a Binacional Itaipú, acrescentou sozinha ao montante supra, a quantidade de 12.6 GW de capacidade instalada de energia elétrica³⁵.

Embora tenham se priorizado os investimentos na atividade de geração em relação à transmissão e distribuição ao longo do período (1970 a 1991), o mais relevante a ser analisado neste respectivo período é o decréscimo no valor total dos investimentos na geração, a saber: dos 8.123,00 milhões de dólares investidos em 1980 no setor elétrico brasileiro, 61,79% foi na geração (aproximadamente US\$ 5.019,20 milhões). Em 1991, houve 4.367,70 milhões de

³⁵ A quota-parte brasileira é de 6.300 MW, entretanto a quota-parte paraguaia está destinada ao Brasil, (REZENDE ET. ALI, 1997).

dólares investidos no setor, aproximadamente 63,31% desse valor foi para a geração (aproximadamente US\$ 2.765,19 milhões). O total dos investimentos feito no setor elétrico brasileiro em 1991, incluindo a geração, a distribuição e a transmissão, atingiu a soma de US\$ 4.367,70 milhões de dólares, sendo esta, menor do que a investida em 1980 só na geração. (Tabela 7).

Tabela 7 – Evolução dos Investimentos do Setor Elétrico Brasileiro por Subprogramas – 1970/91 (em % e US\$ milhões)

Investimentos					
Anos	Geração	Transmissão	Distribuição	Inst. Gerais	Total
1970	54,34	21,69	17,18	6,79	2.876,90
1971	58,80	22,89	12,40	5,91	3.229,90
1972	58,22	23,73	12,44	5,61	3.694,90
1973	56,34	23,57	14,71	5,39	4.302,10
1974	59,60	20,25	14,09	6,06	4.866,60
1975	53,63	29,75	11,07	5,55	6.116,10
1976	60,39	24,21	10,73	4,67	6.882,80
1977	61,55	23,53	10,71	4,21	7.767,40
1978	60,72	23,87	11,38	4,04	8.737,20
1979	55,21	28,55	11,53	4,71	8.396,80
1980	61,79	24,89	10,08	3,16	8.123,00
1981	63,22	22,30	10,74	3,74	8.620,10
1982	65,73	20,45	11,30	2,52	9.151,30
1983	63,16	22,79	11,24	2,81	7.032,40
1984	57,04	23,55	15,68	3,73	6.289,70
1985	51,81	24,90	18,77	4,52	7.012,10
1986	50,95	24,79	16,54	7,72	6.649,60
1987	53,93	27,86	11,59	6,63	9.379,50
1988	54,82	28,16	10,72	6,30	7.780,30
1989	63,66	19,32	12,11	4,91	6.482,50
1990	57,69	17,25	18,12	6,95	5.242,30
1991	63,31	18,76	10,79	7,15	4.367,70

Fonte: Prado, S. in “Aspectos Federativos do Investimento Estatal: o Setor Elétrico”, FUNDAP/IESP, 1994.

Esta tabela foi extraída de Rezende, 1994/IPEA.

A década de 1980, ou “*década perdida*”, como muitos economistas (Cano, 1995; Cysne, 2000; Leite, 1995, entre outros) denominaram, pelo baixo crescimento econômico, alta inflação e sucessivas crises, foi portadora de

impactos que acabaram por atingir os investimentos realizados no setor elétrico brasileiro³⁶.

O setor elétrico, por sua vez, teve muitos comprometimentos financeiros seja pela elevação das taxas internacionais de juros – 1979/82 –, ou pela maxidesvalorização cambial – 1979 e 1983. Levando o Estado, em 1981, a alterar o regime de tarifação pelo custo do serviço na intenção de incorporar parte expressiva dos preceitos da teoria marginalista para o equilíbrio das contas.

Com a eclosão da crise de liquidez do mercado financeiro internacional com a moratória do México em fins de 1982, as possibilidades de obtenção de novos recursos pelos países devedores, dentre eles, o Brasil, foi reduzida drasticamente, interrompendo com isto o padrão de financiamento adotado pelo Estado brasileiro na década anterior. Tal quadro macroeconômico e geopolítico fez com que fosse formalizado no início de 1983 um acordo com o FMI, cujo cerne foi o corte da possibilidade dos países considerados emergentes captarem recursos no exterior para investir em infra-estrutura.

Como se não bastasse a impossibilidade de captar recursos, o FMI ainda propôs uma reforma econômica nesses países, exigindo desde a flexibilização do mundo do trabalho; o controle inflacionário; a liberalização do mercado e a privatização, dentre muitas outras medidas que acabaram fazendo parte e ainda fazem das orientações econômicas oriundas governo Federal e de muitos governos estaduais durante a década de 1990.

³⁶ Outro fator deletério presente na década de 1980 refere-se às exportações desta década que embora tenham passado de 20 para 31 bilhões de dólares, gerando elevados superávits, não foi suficiente para dar conta da dívida que saltou de 54 para 120 bilhões de dólares (CANO, 1995).

Por outro lado, a tentativa de saneamento do setor elétrico era de proposição governamental desde 1985, por meio do Plano de Recuperação no Setor de Energia Elétrica – PRS, que tinha como objetivos, a recuperação econômico-financeira do setor em médio e longo prazo a partir das seguintes propostas:

- a) aumento real de tarifas;
- b) eliminação de subsídios governamentais;
- c) aumento da capitalização por parte do governo federal e dos estados;
- d) redução do nível de endividamento das empresas públicas e;
- e) montagem de um esquema de financiamento que propiciasse o desenvolvimento de um programa plurianual de investimentos (SAUER, 2002)³⁷.

Com a criação pelo governo federal em 1987 do REVISE – Revisão Institucional do Setor Elétrico – que visava realizar uma revisão do modelo institucional do setor. O REVISE assentou-se nos seguintes objetivos, quais sejam:

- a) de explorar a possibilidade de uma maior participação da iniciativa privada no setor; e
- b) de reformular a estrutura institucional e política do setor para tentar solucionar os problemas diagnosticados (SAUER, 2002).

³⁷ - Outro autor que também vai apresentar contribuições para este debate é João Lizardo Araújo e Helder Queiroz Pinto Junior et al. (1999) “Regulação e Gestão Competitiva no Setor Elétrico Brasileiro”.

As reformas propostas pela REVISE visavam à manutenção da hegemonia estatal no setor, porém, pretendia criar um setor mais eficiente e ao mesmo tempo recompor a capacidade de autofinanciamento para realização da devida expansão do mesmo. No entanto, o conjunto das recomendações sugeridas nunca saiu do papel, sendo abortadas principalmente a partir da entrada de novos atores políticos no país a partir das eleições de 1989 e, particularmente, se intensificando após o ano de 1995, já durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC.

A partir da década de 1990, os investimentos no setor elétrico começaram a declinar sensivelmente, ocasionando gradativamente uma disparidade entre a oferta e a demanda elétrica.

O Estado decide, então, deixar de lado sua trajetória histórica de responsabilizar-se pelos investimentos em setores estratégicos, para assumir como prioridade, o saneamento de suas contas. Começou então, a privatizar as empresas estatais sob a alegação da necessidade de melhoramento de eficiência dos serviços prestados ao consumidor e, ao mesmo tempo, abater as dívidas e se inserir com competitividade no novo cenário mundial.

Dado a gradual retirada do Estado do setor elétrico, juntamente com as dificuldades e entraves à continuidade da captação de recursos no exterior pelas próprias empresas e, ainda, os obstáculos à reentrada do capital privado no setor durante o período de 1980 a 2000 caracterizou-se pela tendência declinante dos investimentos no setor, chegando ao marco do Estado investir apenas R\$ 3 bilhões em 2000, Ferreira (2000). Assim, enquanto no período de 1980 a 1992 o

crescimento da capacidade instalada e do consumo ocorriam quase em paralelo, em 2000, o consumo cresceu 165% ao passo que a capacidade instalada aumentou somente 119% (IDEC, 2001a).

Com a política neoliberal adotada pelo governo Fernando Collor, a partir de 1990, começa a se construir ações visando à diminuição do papel do Estado nos setores estratégicos da economia. Nesse sentido, a privatização se inicia e se intensifica nos governos seguintes de Fernando Henrique Cardoso, que as conduz como parte de um conjunto de reformas realizadas no Estado Brasileiro.

Assim, por meio de uma rede político-econômica nacional por um lado e, por outro, pela influência exógena, o Brasil passou a realizar as reformas nos setores estratégicos da economia. As reformas ocorridas no setor elétrico brasileiro, em particular, são tardias quando comparadas com as ocorridas na Argentina e no Chile.

A partir da década de 1990, as pressões para a privatização em geral e, do setor elétrico em particular, evidencia a necessidade de o Estado começar a exercer a função de regulador.

Esse breve histórico do setor, que descreve a estreita relação entre os recursos hídricos e a energia no Brasil, pode ser concluído com a apresentação de um quadro resumido das origens institucionais do setor elétrico brasileiro e seus principais marcos (Quadro 1).

Quadro 1 – Histórico Institucional do setor de Energia (resumido, 1920 - 2005).

Ano	Instituição/Programas/Diretorias e Leis
1920	Criação da COMISSÃO DE ESTUDOS DE FORÇAS HIDRÁULICAS vinculado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio.
1933	Instituída a DIRETORIA DE ÁGUAS, posteriormente transformada em SERVIÇO DE ÁGUAS
1934	Criação do DEPARTAMENTO NACIONAL DA PRODUÇÃO MINERAL – DNPM, pela reforma Juarez Távora e o CÓDIGO DE ÁGUAS, pela Lei nº24.643
1939	Criação do CONSELHO NACIONAL DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA – CNAEE
1940	O SERVIÇOS DE ÁGUA, transformou-se em DIVISÃO DE ÁGUAS
1960	Criação do MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA – MME pela Lei nº 3.782
1961	O Departamento Nacional da Produção Mineral passou a integrar o MME
1961	Criação das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – ELETROBRÁS
1965	A DIVISÃO DE ÁGUAS é transformada no DEPARTAMENTO NACIONAL DE ÁGUAS E ENERGIA – DNAE
1968	Alteração do DNAE para DEPARTAMENTO NACIONAL DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA – DNAEE
1969	Extinção do CNAEE
1990	Instituição do Programa Nacional de Desestatização – PND pela Lei nº 8.031
1993	Criação da Lei 8.631/93 que dispõe sobre a fixação dos níveis das tarifas de energia e extingue o regime de remuneração garantida no setor elétrico.
1995	Criação da Lei 8.987/95 que regulamenta o Artigo 175 da Constituição Federal, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos.
1995	Criação da Lei 9.074/95 que estabelece normas para a outorga e prorrogação de concessões e permissões de serviços de energia elétrica.
1996	Criação da Lei 9.427/96 que instituiu a AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL, vinculada ao MME e disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica.
1997	Aprovação da estrutura regimental da ANEEL
1998	Criação da Lei 9.648/98 que instituiu o Mercado Atacadista de Energia Elétrica – MAE – e o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS.
2001	Criação e instalação via Medida Provisória da CÂMARA DE GESTÃO DA CRISE DE ENERGIA ELÉTRICA – GCE vinculada a Casa Civil

Continuação do Quadro 1

Ano	Instituição/Programas/Diretorias e Leis
2001	Criação da Lei 10.295/2001 . Dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia, visando à alocação eficiente de recursos energéticos e preservação ambiental, e dá outras providências.
2002	Lei 10.438, de 26 de Abril de 2002. Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.648, de 27 de maio de 1998, nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 5.899, de 5 de julho de 1973, nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências.
2003	Lei 10.762, de 11 de Novembro de 2003. Dispõe sobre a criação do Programa Emergencial e Excepcional de Apoio às Concessionárias de Serviços Públicos de Distribuição de Energia Elétrica, altera as Leis nºs 8.631, de 4 de março de 1993, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 10.438, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências.
2003	Decreto nº 4873, de 11 de Novembro de 2003. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - Luz para Todos, e dá outras providências.
2004	Lei 10.847 , de 15 de Março de 2004. Autoriza a criação da Empresa de Pesquisa Energética - EPE e dá outras providências.
2004	Lei 10.848, de 15 de Março de 2004. Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera as Leis nºs 5.655, de 20 de maio de 1971, 8.631, de 4 de março de 1993, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências.
2004	Lei 10.871, de 20 de Maio de 2004. Dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências.
2004	Decreto 5.184 , de 16 de Agosto de 2004. Cria a Empresa de Pesquisa Energética - EPE aprova seu Estatuto Social e dá outras providências.
2005	Portaria 430, de 14 de Setembro de 2005. Aprova as diretrizes para os leilões de energia proveniente de novos empreendimentos, a serem promovidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, direta ou indiretamente.

Fonte: LEME, 2001:115. Informações extraídas dos *sites* da Eletrobrás (www.eletrobras.gov.br), da CSPE (www.cspe.sp.gov.br), da ANEEL (www.aneel.gov.br), do MME (www.mme.gov.br) e da Empresa de Pesquisa Energética (www.epe.gov.br).

PARTE 2

CAPÍTULO 3

3 – Antecedentes político-institucionais e econômicos da Reforma do Estado no Brasil nos anos 1990.

Durante a década de 1980, as reformas propostas em esfera global, principalmente para os países Latino-Americanos perpassavam o tema das “estratégias para o desenvolvimento”. Com a consolidação e hegemonia das orientações político-econômicas das Reformas liberalizantes em todo o mundo ocorre uma forte pressão para que os países em desenvolvimento se integrem e criem os arranjos institucionais necessários ao livre funcionamento da economia de mercado. (VELASCO E CRUZ, 2004; SALLUM JR, 2001).

Este processo foi marcado por fatores exógenos e endógenos aos países em desenvolvimento e apresentaram dois grandes movimentos no âmbito do Estado Nacional. O primeiro se refere aos chamados ajustes estruturais, ou seja, as Reformas cuja centralidade passava pela adequação do Estado as novas contingências globais, a economia de Mercado, a integração comercial e conseqüentemente as alterações institucionais necessárias a este processo de ajustamento propalado pelo Banco Mundial e FMI como meios necessários à nova ordem econômica global. (BANCO MUNDIAL, 1987, 1989, 1991, 1994 e 1997).

A segunda se refere às alterações no âmbito da organização da Administração do Estado, ou seja, o modelo de gestão burocrático racional marcante e fundamental para o funcionamento e organização do Estado Moderno no século XX precisaria ser substituído e/ou complementado por um modelo de

gestão gerencial, mais voltado para a lógica de mercado. (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Essas alterações afetaram diretamente o Estado, não somente por uma mera relação quantitativa (de mais ou menos Estado), mas também por fatores qualitativos, afinal, como nos mostra Sallum Jr. (2001), “o Estado é a principal instituição de base nacional”. As mudanças no âmbito do Estado não são somente alterações institucionais, normativas, mas também rearranjos de estruturas de poder e redefinição de atores políticos e econômicos constituintes e/ou influentes no Estado, no Poder³⁸.

Desde então, por um conjunto de fatores endógenos e exógenos (agências multilaterais, por exemplo) a esses países em desenvolvimento, tem ocorrido um conjunto de escolhas que visam à reestruturação na condução econômica para o desenvolvimento e crescimento das respectivas economias, donde a lógica liberalizante volta a ter um espaço central, marcada por um conjunto de restrições político-econômicas de corte de gastos, de eliminação de subsídios, de privatizações e de abertura da economia dentre outros que serão apresentados no decorrer desta Tese.

Porém, o movimento exposto acima não ocorreu de forma sincrônica no conjunto dos países em desenvolvimento, especialmente os que são objeto de estudo desta pesquisa. Isto nos evidencia que as reformas engendradas nesses países, se por um lado, apresentam fatores uniformes no que tange as proposições fundamentais, por outro lado, também nos mostrou que à dinâmica e

³⁸ - Ver Poulantzas (1977 e 1980) sobre a formação de Blocos no Poder e Velasco e Cruz (2004) sobre novos argumentos sobre as reformas orientadas para o mercado.

a forma com que cada Estado Soberano foi conduzindo suas reformas foi diferenciado no tempo e no espaço³⁹.

Por outro lado, a recente história do Brasil trás um agravante para se refletir sobre as Reformas orientadas para o mercado, qual seja, o país passou por um processo de Redemocratização do estado durante a década de 1980, com inúmeras manifestações populares e com a culminação da constituinte de 1988. Ou seja, a proclamação da nova constituição brasileira e conseqüentemente um dos principais marcos políticos do processo de Redemocratização no Brasil.

Todavia, a Constituição de 1988 se por um lado, marcou a Redemocratização do país, por outro ela criou novas bases institucionais à luz das questões postas pelos atores e pelo processo de reabertura democrática (processo eleitoral, estrutura de partidos e etc.), ou seja, restabelece as bases da Democracia Representativa Liberal.

Por outro lado, ratificou certas bases que alguns anos depois se configurariam fatores de conflitos, principalmente nos aspectos econômicos. Isto porque a Constituição de 1988 deu ênfase ao capitalismo de Estado e os governos democráticos subseqüentes (Collor, Itamar e FHC) engendraram movimentos voltados para a economia de mercado⁴⁰.

Dado este descompasso entre a elaboração de uma Constituição (1988) cujos princípios normativos e institucionais no âmbito da economia visavam

³⁹ Cabe reforçar aqui que a forma com os diversos atores sociais, políticos e econômicos se organizam, se confrontam e costuram consensos preservam particularidades históricas inerentes ao espaço de disputas locais (regionais ou nacionais).

⁴⁰ - Para maiores detalhes dos atores e dos conflitos nesta dimensão constitucional, perpassando pela Revisão Constitucional de 1993 e pelo Plebiscito no mesmo ano ver Rego e Peixoto (1998) – “A Política das Reformas Econômicas no Brasil”.

regular um tipo de capitalismo de Estado *versus* um rumo histórico que o país tomou a partir do governo do presidente Collor, intensificando no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso voltado para economia de mercado.

As mudanças institucionais na Constituição representaram um processo fundamental e necessário para realização das Reformas Liberalizantes⁴¹, dentre elas, as privatizações das empresas de serviços públicos (Telecomunicações e Energia Elétrica, por exemplo).

Ou seja, as Reformas engendradas no Brasil a partir da década de 1990, cuja as principais transformações foi o processo de privatização, principalmente das empresas vinculadas aos serviços públicos (Energia e Telecomunicações) foram influenciadas com um conjunto de processos históricos (em âmbito nacional e internacional).

Aqui destacamos um conjunto de características patrimoniais e autoritárias presente no Estado brasileiro, sobretudo na administração pública do país (sendo que esta última não se configurou estritamente segundo as proposições Weberianas da burocracia, como padrão racional, objetivo e neutro da organização do Estado moderno).

A crise do modelo nacional-desenvolvimentista associada à ascensão do desenvolvimento dependente, por um lado e, por outro a forte visão e influências dos organismos financeiros internacionais e do *Consenso de Washington* contribuíram significativamente para redefinição do setor elétrico brasileiro.

⁴¹ - Para o debate sobre Direito Constitucional Comparado e processo de Reformas do Estado, ver José Afonso Silva (2004).

É por meio destes fatores extras setoriais somados aos intra-setoriais (setor elétrico, por exemplo) já apresentados nos capítulos anteriores é que teremos condições de analisar as Reformas ocorridas no setor elétrico brasileiro a partir da década de 1990 e porque tais reformas se constituíram como modelos hegemônicos.

A herança patrimonial no Brasil embora date sua origem ainda no período colonial (Prado Jr., 1994; Faoro, 1995; Schwartzman, 1982; Holanda, 1996) vai ser somente a partir do primeiro governo Vargas que ela começa a se caracterizar de forma híbrida associada ao início de profissionalização dos serviços públicos e de constituição de uma burocracia estatal.

Esta herança marcou profundamente duas dimensões da administração pública do Estado brasileiro. Primeiro pela caracterização e grande permeabilidade da burocracia do Estado pelos interesses privados (pessoais). Em segundo lugar, pela centralização do poder e pelo autoritarismo do poder público frente à tomada de decisões e/ou de implantação de políticas públicas (HOLANDA, 1996; FAORO, 1995; LAFER, 1975; MARTINS, 1995; DINIZ, 1997).

Como evidenciado pelos autores supra, as características patrimoniais no Estado brasileiro não foram impedimentos para constituição de uma burocracia estatal (com particularidades) e de profissionalização dos serviços públicos.

Ou seja, foi em 1933 que se criou o Departamento de Administração do Serviço Público⁴² (DASP), em 1934 o Código de Águas, dentre outros feitos que

⁴² - Este Departamento na prática acabou por organizar o Estado na dimensão do planejamento, do orçamento e da administração de pessoal, mesmo que ainda vulnerável a influência patrimonial.

começaram a identificar este modelo de Estado a uma configuração moderna marcada pela presença de uma burocracia pública técnica.

O período de 1945 até o golpe de 1964 houve algumas tentativas de fortalecimento da burocracia estatal por meio da busca de fortalecimento da meritocracia e da profissionalização dos burocratas. Todavia, a principal característica do Estado neste período (com fortes traços populistas) foi o hibridismo entre, por um lado, manter os traços da cultura política patrimonial e, por outro, pela presença de nichos de eficiência administrativa. Uma das dificuldades em alterar este quadro era a forte influência de forças políticas que davam sustentação ao governo, o que por sua vez gerava uma acomodação entre um sistema de mérito coexistindo com o favor político.

Já entre o período de 1964 a 1985, houve uma maior profissionalização da “máquina” pública e conseqüentemente pode-se observar uma melhora no funcionamento da administração pública, marcada pelo fortalecimento da técnica e da racionalização do Estado. Por outro lado, este processo consolidou uma tecnocracia estatal monopolista.

É justamente deste processo, ou da combinação entre a dominação patrimonial tradicional e a dominação burocrática que se originou o patrimonialismo burocrático brasileiro.

Segundo Paula (2003) a história da administração pública brasileira e conseqüentemente a constituição do Estado foi caracterizada pela presença de condições políticas autoritárias e patrimoniais (dimensão tradicional, burocrática e política).

Já a influência dos modelos e ideologias desenvolvimentistas sobre o Estado e mais precisamente, sobre a administração pública brasileira foram significativas para definir sua forma e conseqüentemente influir na gestão do Estado (BIELSCHOWSKY, 1988; TOLEDO, 1999).

Por outro lado a incorporação de uma modelo de desenvolvimento a ser adotado pelo país marcou uma disputa político-ideológica e econômica entre intelectuais e economistas a época. As disputas ocorreram entre os seguintes atores, a saber:

- a) os Liberais não desenvolvimentistas e não industrialistas (Eugênio Gudin e Octávio Bulhões – vinculados a FGV, ao Conselho Nacional de Economia (CNE) e à Associação Comercial do Estado de São Paulo);
- b) os Liberais desenvolvimentistas não nacionalistas (Roberto Campos, Lucas Lopes, Glycon de Paiva – vinculados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e à Comissão Mista Brasil-EUA);
- c) os Desenvolvimentistas privatistas (Roberto Simonsen, João Paulo de Magalhães, Nuno Figueiredo e Hélio Jaguaribe, dentre outros atores vinculados ao Conselho Nacional da Indústria – CNI – e a Federação de Indústrias de São Paulo – FIESP);
- d) os Desenvolvimentistas nacionalistas (Celso Furtado, Ignácio Rangel, Rômulo de Almeida, Evaldo de C. Lima, Guerreiro Ramos e por alguns membros do BNDE e pelas instituições – Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL);

- e) Os Socialistas (Nelson Werneck Sodré, Caio Prado Jr., Alberto Passos Guimarães dentre outros membros do Partido Comunista – PCB). (PAULA, 2003).

Muitos foram os autores que buscaram estudar o processo de desenvolvimento e modernização do Brasil. A herança patrimonial e autoritária do Estado e em que condições e quais foram às opções realizadas pelo Estado brasileiro sobre a política econômica e formação da Administração Pública (FIORI, 1995; GOLDSTEIN, 1994; FURTADO, 1974; CARDOSO E FALETO, 1970; O'DONNELL, 1982; IANNI, 1968, 1986; SCHWARTZMAN, 1982; VELASCO E CRUZ, 1997, dentre outros).

Embora no pós-segunda guerra mundial (enquanto os países centrais experimentavam uma época de ouro – os chamados trinta anos gloriosos), os países Latino-americanos, particularmente o Brasil consolidou dois processos importantes no âmbito do Estado.

O primeiro foi à constituição de uma burocracia estatal híbrida de heranças patrimoniais e autoritárias, a criação de um modelo racional legal na forma de organizar e no funcionamento da administração pública do Estado.

O segundo foi à importância do projeto nacional desenvolvimentista que durou até praticamente o final dos anos 1980. Uma das principais características deste projeto foi a forte presença do Estado para promoção do desenvolvimento. Todavia após o “milagre econômico”, e as subseqüentes crises do petróleo associadas ao crescente endividamento externo revigorou as críticas e os

questionamentos acerca da eficiência do planejamento estatal e da gestão burocrática pública no Brasil.

A forte recessão econômica dos anos 1980 também contribuiu para por em pauta a necessidade de Reforma do Estado. Neste sentido, foi por decorrência de um conjunto de fatores exógenos e endógenos vinculados a diversas pressões e atuações de diversos atores (nacionais e internacionais) que as Reformas do Estado Brasileiro e as privatizações como um componente fundamental destas Reformas entra na agenda governamental e midiática.

Deste processo de disputas por um modelo de Reformas do Estado, duas dimensões se polarizavam. De um lado os liberais vinculados às orientações de reformas para o mercado e de outro, os intervencionistas marcadamente influenciados pelo nacional-desenvolvimentismo que já dava sinais de esgotamento.

Porém alguns autores buscaram superar tal polarização apresentando um conjunto de desafios que o país precisaria enfrentar para superar os estrangulamentos presentes na economia em particular e no Estado de forma geral.

Schwartzman (1982) é um dos autores que vai apresentar como desafio ao Estado brasileiro a seguinte transição:

- a) superar a herança patrimonialista, os nichos de ineficiência e os traços de autoritarismo e burocratismos estatal presentes no Estado brasileiro. O resultado seria a construção de um Estado democrático, moderno e responsivo para com a sociedade em suas diversas demandas;

- b) superar o liberalismo identificado como sinônimo de privatismo e ao mesmo tempo criar novos canais de representação e participação no sistema político (SCHWARTZMAN, 1982).

Embora houvesse diversos autores empenhados em propor novos caminhos e novos projetos a realidade brasileira frente aos acontecimentos nacionais e internacionais do final do século XX. A polarização (liberalismo privatista e intervencionismo nacional desenvolvimentista) foi a principal marca no processo de Reformas do Estado no Brasil nos anos 1990.

As características do desenvolvimento do capitalismo brasileiro e a constituição de um tipo particular do Estado e da administração pública estatal, associadas a um conjunto de organismos multilaterais internacionais influíram decisivamente no tipo de orientação e de Reforma a ser realizada, principalmente as ocorridas a partir da década de 1990, no governo do presidente Fernando Collor de Mello.

Um dos marcos neste processo foi o chamado *Consenso de Washington*, cuja meta principal era a de redefinir e reconstruir os países em desenvolvimento (emergentes) dado a crise em que estavam (principalmente os Latino-americanos). Participaram do Consenso o FMI, o BIRD e o BID que tiveram significativa relevância para construção de novos modelos de Reformas do Estado e de gestão pública a ser incorporada e implementada pelas economias emergentes. Além de representantes do governo dos Estados Unidos, de altos funcionários dos organismos financeiros internacionais e economistas de diversos

países, inclusive de expoentes latino-americanos (desde que alinhados ao pensamento econômico proposto para a reflexão).

Ou seja, as crises de financiamento do final dos anos 1970 e da primeira metade dos anos 1980 contribuíram para a mudança de estratégia e conseqüentemente estabelecimento de novas relações dos organismos de financiamento internacional com os países em desenvolvimento (América Latina, em particular). A principal alteração neste processo foi o estabelecimento de novas condições e mudanças nas regras de empréstimos e de refinanciamento das dívidas dos países Latino-americanos (LICHTENSTEJN E BAER, 1987; ARAÚJO, 1990).

Tais mudanças têm como marco os relatórios sobre o desenvolvimento mundial elaborados pelo BIRD a partir de 1989. O eixo central das mudanças consistia em recomendar Reformas do Estado orientadas para o mercado, defesa de uma lógica de desenvolvimento dependente e associado e mudança do modelo de gestão da administração pública (de burocrática para gerencial) (BANCO MUNDIAL, 1989).

O ponto de partida objetivo do relatório do Banco Mundial (1989) foram às análises das crises e as inúmeras tentativas de ajustes estruturais ocorridos nos países em desenvolvimento (com destaque aos Latino-americanos) desde o final da década de 1970 (segunda crise do petróleo, crise da dívida e crise de financiamento internacional). As recomendações para superação de tais estrangulamentos era a constituição de um sistema financeiro mais aberto e liberal voltado para as Reformas orientadas para o mercado (BANCO MUNDIAL, 1987; FISCHER E TRAY, 1989).

Mais detalhadamente houve avaliação das reformas realizadas no Chile e no México e, quase que como modelos elas seriam utilizadas para justificar a necessidade de mudança na orientação econômica dos países em desenvolvimento (emergentes). Desta forma chegava ao fim à orientação político-econômico marcada pela social democracia por um lado e, desenvolvimentista, por outro. Em substituição a ambas entrava na cena internacional e rapidamente ganharia hegemonia às políticas econômicas orientadas para o mercado (o *Consenso de Washington* ganhava “peso” e importância)

Essa nova orientação econômica marcada pela volta do mercado nasceu e se consolidou por grande influência do debate intelectual e acadêmico que criticavam as políticas de substituição das importações realizadas em praticamente toda a América Latina entre as décadas de 1960 e 1970⁴³. Para esses críticos as economias desses países apresentariam melhores índices e taxas de crescimento se a lógica da economia e do Estado fosse outra, ou seja, fortalecimento dos mecanismos de mercado e reforma da administração pública (KRUGMAN, 1996).

Por outro lado, as reformas realizadas entre final dos anos 1970 e a década de 1980 foram significativas para o fortalecimento do consenso. Dentre as mais importantes estão às experiências do Reino Unido, dos Estados Unidos, dentre outros países desenvolvidos que aplicaram as orientações de Reformas para o mercado.

⁴³ - Ulteriormente também contribuíram para o fortalecimento da volta do mercado as crises econômicas dos países desenvolvidos (capitalismo industrial avançado – central) e a derrocada das economias planificadas (centralização econômica – símbolo do Socialismo).

As principais recomendações advindas dos organismos de financiamento internacional (FMI, BIRB e BIB, por exemplo) e demarcadas como pontos fundamentais pelo *Consenso de Washington* foram:

- a) ajuste estrutural do déficit público;
- b) redução do tamanho do Estado;
- c) privatização das empresas estatais (especialmente nos setores mais atrativos ao capital);
- d) abertura ao comércio internacional (economia de mercado – concorrência);
- e) fim das restrições ao capital externo e abertura financeira às instituições internacionais (economia de mercado – desregulamentação);
- f) desregulamentação da economia (economia de mercado – flexibilização);
- g) reestruturação do sistema previdenciário (Reformas do Estado);
- h) investimento em infra-estrutura básica (condições necessárias para o mercado);
- i) fiscalização dos gastos públicos (reformas do Estado) (BATISTA, 1995).

Para alcançar tais propósitos o Banco Mundial começa a produzir relatórios para orientar os passos necessários para que os países em desenvolvimento (emergentes), especificamente os Latino-americanos implantassem. Ou seja, realizassem a transição de um modelo nacional-desenvolvimentista para um modelo voltado para o mercado e simultaneamente mudassem de uma estrutura burocrática da administração pública para uma forma de gestão gerencial.

No relatório de 1991⁴⁴ do Banco Mundial havia uma construção de confluência da perspectiva de maior abertura da economia ao mercado e das mudanças na administração pública do Estado com as proposições do desenvolvimento dependente e associado. Portanto, o Estado deveria atuar somente onde necessário, deixando para o mercado a regulação dos setores propícios à reprodução do capital. Teria que ser mais aberto à economia em escala global e constituir uma nova forma de administração pública (gerencialismo), gerando um Estado mais eficiente e um governo mais eficaz no atendimento das demandas da sociedade civil (BANCO MUNDIAL, 1991).

No relatório do Banco Mundial de 1994⁴⁵ há o fortalecimento das propostas anteriores e uma maior cobrança para implantação das mesmas pelos países em desenvolvimento. Do ponto de vista da administração pública deram destaque à gestão das empresas públicas em bases comerciais (gerencial), a entrada do capital privado na provisão da infra-estrutura e uma maior participação da sociedade na prestação dos serviços públicos.

Ainda sugere que um conjunto de setores (energia elétrica, telecomunicações e transporte, por exemplo) essenciais ao funcionamento das economias desses países precisaria ser mais eficiente por meio da provisão e gestão privada, ou seja, vinculados à lógica de mercado.

Já o relatório do Banco Mundial de 1997⁴⁶ vem no sentido de fortalecer a hegemonia da gestão pública (gerencial) e das reformas estruturais necessárias

⁴⁴ - *O desafio do desenvolvimento*. Relatório sobre o desenvolvimento mundial (1991). Washington: Banco Mundial, 1991.

⁴⁵ - *Infra-estrutura para o desenvolvimento*. Relatório sobre o desenvolvimento mundial (1994). Washington: Banco Mundial, 1994.

⁴⁶ - *O Estado num mundo em transformação*. Relatório sobre o desenvolvimento mundial (1997). Washington: Banco Mundial, 1997.

(diminuição do papel do Estado). O Estado não deveria ser encarado como o único provedor (produtor), mas sim como o aparato institucional e político que cria condições para o livre jogo de mercado. O Estado seria mais eficiente na sua administração pública e ao mesmo tempo criaria condições e espaço para entrada da concorrência onde possível.

O Banco Mundial (1997) estabelece como meta a ser cumprida pelos países em desenvolvimentos a incorporação de uma nova política econômica marcada por um 'ajustamento econômico' para melhorar o desempenho econômico. Neste processo, as reformas macroeconômicas vinculadas à taxa de câmbio, à política fiscal e à política comercial foram implantadas mais rapidamente por não exigirem uma redefinição de instituições e/ou novos desenhos institucionais no Estado. Ou seja, são instaladas por meio de decisões política e tecnocrática.

É com base neste contexto histórico, político, econômico e institucional envolvendo atores locais/nacionais e internacionais vinculados aos organismos multilaterais de financiamento e propositores de modelos para condução político-econômico que o Brasil vai realizar sua Reforma do Estado, principalmente a partir da década de 1990.

Ou seja, as reformas geradas a partir de 1990, iniciadas no governo do Presidente Fernando Collor de Melo sob influências das orientações do Banco Mundial: abertura comercial (1990); Plano Nacional de Desestatização (1990); Renegociação da Dívida Externa (assinada em 1992); Plano Real (1994); Quebra dos monopólios e restrição ao capital estrangeiro (1995) e Lei de Concessão de

Serviços Públicos (1995), vão ser fundamentais para realização das reformas orientadas para o mercado.

As condições necessárias à renegociação da dívida imposta pelo FMI e pelo Banco Mundial aos países endividados foi à implantação de abertura comercial e da realização de um conjunto de reformas segundo suas proposições.

O setor elétrico foi um dos setores que tiveram que se adequar a esta nova realidade imposta pelo FMI e pelo Banco Mundial. As reformas para o setor elétrico foram orientadas em dois níveis: um macroeconômico voltado para a eliminação do déficit das empresas estatais e outro vinculado ao equilíbrio das contas do setor público. Outro de caráter microeconômico visando à melhora na eficiência do setor e a criação das condições necessárias à obtenção de financiamento privado para o mesmo.

3.1 – A Privatização na teoria e na prática: crítica e debate

Como vimos até este momento na Tese, as privatizações não surgem como proposta em si mesmo, mas sim como proposta político-econômica e institucional dentro de uma ordem maior de fatores que vão deste a nova forma de organização, produção e reprodução do capitalismo sob a égide da globalização e do capitalismo financeiro, ou seja, alterações profundas e estruturais no sistema capitalista internacional.

Por outro lado, há a volta e, rapidamente hegemonia das orientações econômicas voltadas para o livre jogo do mercado, redefinindo com isto dois grandes processos, a saber:

- a) inflexão liberal de uma fase do capitalismo centrado numa estrutura Nacional Desenvolvimentista para estratégias de liberalização econômica;
- b) redefinição do papel do Estado na Economia e na sua própria forma de organização e funcionamento administrativo (burocrático e político-institucional).

Ainda há uma valoração política, mas também econômica e ideológica das orientações de cunho Neoliberal para se pensar e agir sobre os Estados, sobre os procedimentos e as novas regras de organização econômica e política em esfera global, principalmente para os países em desenvolvimento (com ênfase aos latino-americanos).

Por fim, tais movimentos e processos são incorporados e aplicados nos espaços locais (nacionais) segundo a articulação e constituição de hegemonias das forças em conflitos e/ou disputas nos respectivos países. Ou seja, ocorre uma pactuação entre as elites locais econômicas e políticas para implantação de tais orientações e por meio de quais trajetórias.

Isto fez com que as Reformas e mudanças oriundas destes processos fossem marcadamente diferenciadas no tempo e no espaço de país para país, embora praticamente todos – especificamente os latino-americanos – apresentassem movimentos numa mesma direção.

É a partir deste conjunto de fatores e processos mais gerais que as privatizações surgem como um fator central para realização de tais reformas com êxito. Aqui não estamos fazendo juízo de valor e muito menos estabelecendo

unicidade aos fatores históricos, mas sim estamos caracterizando o processo hegemônico da década de 1990.

Para melhor entendimento deste movimento, vamos a seguir apresentar três conjuntos de argumentos para caracterizar melhor as privatizações como elemento central nas Reformas orientadas para o mercado e como neste processo os setores de infra-estrutura, principalmente a indústria elétrica vai ser fundamental.

O primeiro se refere às bases da privatização e sua estreita relação com o desenvolvimento econômico em perspectiva global e histórica. O segundo diz respeito às relações políticas e institucionais necessárias para realização das Reformas estruturais e constitucionais a fim de garantir o bom funcionamento dos processos de privatização.

O terceiro, por sua vez, fará referência às privatizações contextualizadas ao caso brasileiro, dando maior ênfase ao setor elétrico por ser o objeto central e fundamental de análise nesta Tese.

3.1.1 – Privatização e Desenvolvimento econômico

Aqui pretendemos evidenciar um pouco da relação histórica entre as estratégias de desenvolvimento econômico e as privatizações. Por isto é necessário o estabelecimento das bases conceituais e ideológicas presentes na compreensão do processo de privatização e dos respectivos fatores contidos nas políticas e nos programas privatistas.

Segundo, Rondinelli e Lacono (2001) em *Documento de Trabajo IPPRED-20* sobre “*Políticas e instituciones para dirigir el proceso de privatización:*

experiencia internacional” del Programa de Acción sobre la Privatización, la Reestructuración económica y la Democracia - OIT, as bases conceituais e práticas para a reflexão sobre as privatizações deveriam conter os seguintes métodos, a saber:

- a) la restitución de la propiedad y la reprivatización;
- b) la venta de la propiedad estatal;
- c) la expropiación de las empresas de propiedad estatal;
- d) la reestructuración de las empresas estatales;
- e) la firma de contratos con compañías privadas;
- f) las empresas mixtas del sector privado y estatal y;
- g) las garantías e incentivos que ofrezca el Estado a la oferta de servicios por parte del sector privado. (RONDINELLI & LACONO, 2001:08).

Ou seja, o relatório aqui mencionado reforça as recomendações e orientações de outras instituições multilaterais, tais como o FMI e o Banco Mundial.

A privatização é dada como um processo inevitável à adequação dos Estados nacionais a nova ordem econômica internacional, cujo padrão de desenvolvimento econômico necessariamente passaria pela lógica de mercado, pela redefinição das funções do Estado e conseqüentemente pela realização de um amplo processo de privatização de empresas públicas, principalmente as dos setores infra-estruturais, tão necessários à lógica de reprodução das economias capitalistas.

Neste sentido as privatizações entram na cena política e institucional como um importante instrumento por meio dos quais os governantes se adequariam às novas contingências do capitalismo globalizado.

A promessa de tal adequação e da esperada e desejada estabilidade econômica e financeira dos países, do controle e equilíbrio da dívida externa, do equilíbrio fiscal, da maior eficiência dos serviços públicos e da entrada em um novo ciclo de desenvolvimento econômico era a principal meta das agências multilaterais. Não mais centrado no Estado empresário, no Nacional Desenvolvimentismo, mas sim nas Reformas orientados para o Mercado – na liberalização econômica e nas privatizações (SALLUM JUNIOR, 2001).

Neste sentido, as privatizações, como um dos fatores fundamentais contidos nas reformas orientadas para o mercado é determinada por um conjunto de fatores nos quais os governos estão sujeitos.

Isto porque a privatização é um processo histórico e complexo que envolve diversos atores, a saber: o governo (Federal e Estadual no caso dos países Federalistas); o setor privado (nacional e internacional); a organização e representação sindical dos trabalhadores vinculados aos setores focais da privatização e, setores da sociedade civil vinculados ao consumo dos respectivos serviços prestados.

Por outro lado, há ainda um conjunto de conflitos específicos a determinadas localidades, sejam de caráter técnico, ambiental, econômico ou social. Ou seja, o processo de privatização traria consigo um conjunto de fatores, políticas e metas a serem atingidos a fim de ser exitoso. O que não nos pareceu

ter ocorrido na América Latina e no Brasil em particular com as privatizações nos setores de Telecomunicações e Energia Elétrica.

A discussão e reflexão sobre a privatização deveriam passar por um debate sobre o desenvolvimento de uma perspectiva estratégica que levasse em consideração um conjunto de problemas previamente ao desenvolvimento do setor privado e das políticas necessárias para dar melhores resultados e menos impactos negativos decorrente da pós-privatização.

Por outro lado, dever-se-ia garantir a criação de novos procedimentos e mecanismos necessários à implantação da política de privatização tendo como fator fundamental e ampliação das capacidades administrativas do Estado.

A definição precisa sobre qual o caminho e com qual modelo se realizará a privatização associada às dimensões técnicas específica do setor a ser privatizado é fundamental para que não haja conflitos nas mudanças e transferências das funções do Estado ao capital privado.

A redefinição de um setor antes nas 'mãos' do Estado para o capital privado trás consigo a necessidade de criação de uma nova estrutura comercial adequada à nova realidade de mercado. Além da criação de novos arranjos institucionais e do tratamento aos possíveis impactos sociais decorrentes deste processo.

Neste sentido a privatização não é somente um processo de redefinição do tipo de estratégia para o desenvolvimento econômico, mas também um processo de alteração de atores, funções e de novos desenhos institucionais e técnicos.

Com isto, Rondinelli e Lacono (2001) e o Banco Mundial (1987, 1989, 1991, 1994 e 1999) querem estabelecer que as privatizações como orientação político-econômica é a melhor e única saída para engendrar o desenvolvimento das

economias dos países em desenvolvimento (emergentes). Tal como muitos países do antigo bloco socialista já vinham realizando desde o começo da década de 1990.

Todavia, as privatizações não deveria ser uma meta em si, mas sim um processo metódico e racionalizado composto de diversos fatores e orientações a serem seguidas.

Primeiramente, as reformas políticas e econômicas para a privatização deveriam ser seguidas de um ambiente de segurança política e econômica para que o capital privado investisse sem riscos elevados e incertezas. Ou seja, seria necessário criar um ambiente favorável à economia de mercado.

Para tal era preciso realizar um conjunto de políticas de ajustes estruturais a fim de criar os mecanismos fundamentais e necessários à distribuição dos recursos econômicos no mercado; para o estabelecimento dos preços pelo livre jogo de mercado, além da liberalização financeira.

Em segundo lugar, estabelecer uma política de estabilização econômica para redução do déficit da balança de pagamentos; renegociação da dívida; controle da circulação monetária e flexibilização das Leis trabalhistas para prevenir futuras altas inflacionárias.

Em terceiro, gerar políticas comerciais e de investimentos que valorizem a promoção das exportações e os investimentos estrangeiros direto. Para isto era preciso realizar o ajuste nas taxas de câmbio e a redução das restrições aos investimentos estrangeiros no país.

E por fim, a realização de reformas políticas é um importante passo neste processo por adequar o Governo a esta nova configuração do Estado, ou seja,

cria-se uma estrutura descentralizada da administração pública e ao mesmo tempo desregulamenta a indústria e os serviços (principalmente de Telecomunicação e Energia Elétrica) para permitir que as empresas privadas atuem sem os fortes constrangimentos do Estado e/ou forte intervenção do Governo.

Com isto as privatizações, se realizadas segundo o atendimento das proposições citadas acima, seriam o único caminho para o retorno do desenvolvimento, ou seja, neste 'olhar' do Banco Mundial as privatizações seriam a melhor estratégia para o desenvolvimento, seja nos países do leste europeu (antigos países socialistas), nos países asiáticos ou nos latino-americanos.

Embora o discurso e as proposições dos grupos/atores (países, agências multilaterais e o capital privado internacional) hegemônicos são no sentido de reforçar a necessidade de se ter nas políticas de privatizações a principal estratégia para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento num mundo capitalista transnacional e cada vez mais globalizado e integrado.

A questão que se coloca é menos a da possibilidade histórica ou não dos países se integrarem numa economia cada vez mais globalizada/transnacional, mas sim, do como se realizará tal integração.

Ao transferir a questão para o como se realizará a integração, trás novamente o debate sobre o tipo de estratégia nacional para o desenvolvimento econômico e social dos países em desenvolvimento⁴⁷, ou seja, ainda seria possível pensar uma relativa autonomia institucional, política e econômica no

⁴⁷ Para melhor tratamento dos aspectos políticos frente à crise econômica do final do século XX ver Sebastião Carlos Velasco e Cruz (2000). Revista Lua Nova nº. 49.

plano nacional para fundamentar diferentes formas de inserção das economias e das sociedades domésticas (local/nacional) neste novo sistema mundial (SALLUM JR., 2001).

Neste sentido, as questões referentes aos novos ordenamentos da ordem mundial do final do século XX e início do século XXI reforçam as reflexões sobre quais tipos de inserção das sociedades nacionais neste sistema mundial é possível historicamente e, por outro lado, implica compreender as similitudes e as especificidades de cada país Soberano frente a outro no plano internacional, como também das particularidades regionais/locais no plano interno dos países em desenvolvimento.

Por outro lado, as estratégias de desenvolvimento e as diversas formas de inserção global das sociedades capitalistas nacionais nos remetem à compreensão de um processo oriundo de um conjunto significativo de políticas estatais em relação às atividades econômicas, ou seja, como o Estado e o Governo atuam e regulam as atividades econômicas.

Neste sentido, não há como desvincular os processos econômicos da dimensão política no Estado e na Sociedade Civil. Ou seja, é justamente a partir das disputas, conflitos e construções de consenso entre diversos atores políticos (classes, grupos de pressão, lobby, dentre outros) é que se vai norteando uma política econômica.

Corroborando tal argumento, Sallum Jr. (2001) nos apresenta que mesmo quando um governo não apresenta uma proposta, uma estratégia clara de desenvolvimento econômico, ainda assim apresenta uma política resultado das

pressões de diversos atores sociais – políticos e empresariais – (grupos empresariais e movimentos sociais, por exemplo).

Ou seja, mesmo quando um governo fica refém das forças políticas atuantes na sociedade e no Estado, ainda assim é possível afirmar que os Estados estão produzindo estratégias. Neste caso em particular, como resultado imediato das relações de poder existente entre as forças políticas atuantes na sociedade. Ou seja, as forças sociais enquanto forças políticas podem ajudar/influenciar para a construção de uma determinada estratégia de desenvolvimento independentes de não terem Poder de Estado e nem Poder no Estado⁴⁸ (SALLUM JR., 2001 e FERNANDES, 1959).

Com isto fica evidente que as Reformas orientadas para o mercado e que as privatizações dos setores estratégicos e de serviços públicos ocorridas no final do século XX, principalmente nos países Latino-Americanos foram resultadas de fortes pressões externas aos Estados Nacionais Soberanos, todavia, pactuadas internamente por suas elites e demais atores políticos que direta ou indiretamente acabaram por influir nos tipos de escolhas e rumos escolhidos pelos seus respectivos países para o tipo de estratégia para o desenvolvimento.

⁴⁸ - Florestan Fernandes (1959) em palestra proferida na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) vai estabelecer um conceito para explicar o porquê determinadas transformações sociais e econômicas ocorrem em algumas circunstâncias e em outras não. Para tal apresentou a necessidade de passagem do *valor social* para a *força social*. Entendendo-se *valor social* como a condição em que há alguma coisa presente, constituída parcialmente na sociedade e que, no entanto, não se desenvolve por não ser socialmente viável e por não possuir condições histórico-sociais para que ela ocorra. Com a criação dessas condições juntamente com a viabilidade social é que esse *valor social* se transforma em *força social* e tem êxito de implantação.

3.1.2 – Capacidade Político-institucional nas privatizações

É justamente da identificação da crise a partir da década de 1980, marcada principalmente pela crise de endividamento internacional, que vão ocorrer fortes pressões para a realização de um ajuste estrutural e/ou ajuste fiscal nos Estados Latino Americanos sob influências do Banco Mundial e do FMI.

Com isto, muitos países latino-americanos vão entrar em um processo político para constituição de suas respectivas Reformas do Estado. No caso brasileiro em particular, embora na prática o país começasse a dar respostas a esta crise já no começo da década de 1990, com a eleição do presidente Fernando Collor de Mello que começa a realizar uma inflexão liberal no Estado, vai ser somente no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso que tais Reformas vão se intensificar.

A resposta (solução) a tal problema (ajuste estrutural/fiscal) foi tentada durante praticamente toda a década de 1980 no Brasil e sem muito sucesso, a saber: pela enorme quantidade de planos de estabilização durante o Governo do Presidente José Sarney. Já a década de 1990 começa de forma emblemática, se por um lado, o ajuste estrutural ainda se apresenta como um dos principais objetivos a serem alcançados, por outro, há um deslocamento desta questão para um fator contido na Reforma do Estado, qual seja: a Reforma da Administração Pública.

Neste sentido o problema passa a ser posto de outra forma, ou seja, de redefinir o Estado num mundo cada vez mais globalizado. Todavia, vai ser durante

a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) que a reforma da administração vai tomar corpo e força (embora não explorada pela pauta eleitoral).

A reforma consistia em transformar o Estado Burocrático em uma nova forma político-institucional mais eficiente, para tal, FHC transformou a Secretaria da Presidência (responsável por gerir o Serviço Público) e a Secretaria da Administração Federal no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE, coordenado pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira).

Com isto a pauta de reformas que já constava com um conjunto grande de reformas constitucionais (reforma fiscal, reforma da previdência social e eliminação dos monopólios estatais, dentre outras) também passou a contar com a necessidade de reformar e modernizar a administração pública de forma a deixá-la mais eficiente e compatível com a nova face do capitalismo competitivo do final do século XX.

O meio para se alcançar tais objetivos seria através da flexibilização do estatuto da estabilidade dos servidores públicos, de forma a deixar bem próximo as condições do mercado de trabalho público e privado.

O caminho institucional feito para realização de tal reforma foi marcado pela publicação pela Presidência da República do Plano *Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, que consistia em transformar a administração pública brasileira de burocrática em administração pública gerencial.

Perante tal quadro, Bresser Pereira (1995 e 1997) faz uma proposta assentada num conjunto de diagnóstico e proposições para debate e análise do

como seria esta Reforma do Estado baseada na transição de um tipo de estado burocrático para outro tipo de estado gerencial, a saber:

- a) justificar a Reforma do estado como tema central para reflexão, mas também, como elemento da prática política e institucional por meio de um novo desenho do Estado Brasileiro;
- b) apresentar as insuficiências (segundo seu “olhar” do estado burocrático e patrimonialista que foi adotado e de alguma forma consolidado no Brasil durante o século XX);
- c) apresentar em que consiste a reforma da administração pública gerencial – principais pontos e diferenças com relação ao Estado burocrático;
- d) descrever um breve contraponto das proposições de reformas neoliberais – aqui o autor tenta diferenciar o modelo gerencial do neoliberal;
- e) apresentação no plano prático do conjunto de reformas a serem realizadas no Estado de forma a garantir que o modelo de gestão gerencial fosse estratégico e eficiente (BRESSER PEREIRA, 1997).

A primeira vai caracterizar que na década de 1990, haveria uma visão hegemônica sobre a insuficiência do ajuste estrutural para a retomada do desenvolvimento, necessitando com isto de repensar o Estado e as suas respectivas atribuições. Isto porque desde meados da década de 1980 que os países com altas taxas de endividamento tentam promover ajustes fiscais, liberalizar o comércio, realizar privatizações e desregulamentar. Embora estas

políticas até tenham tido alguns resultados positivos, não engendrou o fundamental, ou seja, não conseguiram estabelecer a retomada do crescimento.

Por um lado, o pressuposto neoliberal que pregava o Estado Mínimo (garantir apenas os direitos de propriedade e os contratos, deixando ao mercado a coordenação da economia) se mostrava irreal. Também começou a ser percebido que as chamadas Falhas do Estado, de fato, não eram piores do que as Falhas de Mercado, tal qual propalava o dogma neoliberal.

Somado aos argumentos acima o autor ainda apresenta três formas possíveis pelas quais ocorre uma crise do Estado (crise fiscal do Estado; crise de modo ou das estratégias de intervenção estatal e crise na forma burocrática pela qual o Estado é administrado).

Neste sentido a necessidade de reformar, de reconstruir o Estado envolve múltiplos aspectos, a saber: políticos (vinculadas à promoção da governabilidade); econômicos e administrativos (aumento da governança, ou seja, da capacidade de governar). Para tal, dois fatores são essenciais, primeiramente a necessidade de um ajuste fiscal e de privatizações nos setores atrativos ao mercado e em segundo lugar, a reforma administrativa afim de que os serviços públicos estejam em coerência com o capitalismo contemporâneo, permitindo com isto aos governos corrigirem as falhas do mercado sem caírem em falhas maiores.

Com isto o que está posto pela Reforma do Estado é simultaneamente o aprimoramento da Democracia (a fim de ser mais participativa e direta) e a substituição da administração pública burocrática pela administração pública gerencial.

A segunda visa estabelecer a relação entre a democracia e a administração pública para garantir as principais instituições que visavam à proteção do patrimônio público contra a privatização do Estado. Democracia como instrumento político contra a tirania (votar e ser votado) e a burocracia na administração pública para combater o nepotismo e a corrupção (ambos os traços patrimonialistas). A burocracia seria marcada por um serviço público profissional e um sistema administrativo impessoal, formal, legal e racional.

Neste sentido, os vícios de apropriação do público pelo privado no âmbito do Estado foi uma descaracterização do Estado burocrático e uma sobrevivência de elementos patrimoniais no Estado. Esta descaracterização, principalmente referente aos Estados Desenvolvimentistas, foi marcada pela presença de uma administração burocrática que era uma forma de apropriação dos excedentes por uma nova classe média (burocratas e tecnocratas).

Com isto, o excedente produzido pela economia foi dividido entre os capitalistas e os burocratas (que usavam o controle político do Estado para enriquecimento próprio). Nos países desenvolvimentistas os burocratas se dedicaram simultaneamente à construção do Estado e a substituição parcial da burguesia no processo de acumulação de capital (e na apropriação de excedente econômico) (BRESSER-PEREIRA, 1997).

A terceira referente à administração pública gerencial surge na segunda metade do século XX, como resposta à crise do Estado (enfrentar a crise fiscal; estratégia de redução de custos e tornar a administração mais eficiente). Isto

porque, a insatisfação em relação à administração pública burocrática vinha crescendo.

A Administração pública gerencial seria voltada para o cidadão e para a obtenção de resultados por meio vários elementos, a saber:

- 1º - pressupõe políticos e funcionários merecedores de confiança;
- 2º - utilização da descentralização e do incentivo à criatividade e a inovação;
- 3º - controle sobre os órgãos descentralizados por meio de contratos de gestão;
- 4º - processo legal para contratação de pessoal, para compra de bens e serviços orientando-se por resultados;
- 5º - combate à corrupção e ao nepotismo;
- 6º - descentralização, delegação de autoridade e responsabilidade ao gestor público;
- 7º - rígido controle sobre o desempenho (BRESSER PEREIRA, 1995 E 1997).

A quarta visa demonstrar que o enfoque existente nos Estados desenvolvimentistas marcados por uma administração pública burocrática demonstrou-se historicamente insuficiente e com fortes traças e heranças patrimonialistas. Por outro lado, a opção neoliberal se apresentava de forma irreal.

Todavia, a idéia de reinventar o Estado, de lhe dar condições de funcionamento semelhante as já existentes no mundo privado foram fatores

presentes na proposta neoliberal e que foram redefinidos para pensar uma administração pública gerencial (para alcançar a eficiência desejada). Com isto a meta foi em curto prazo à redução dos gastos públicos e em médio prazo o aumento da eficiência via uma gestão gerencial.

Por fim, o autor estabelece as bases conceituais e técnicas para a administração pública gerencial que envolve a estratégia de gerência numa estrutura administrativa reformada e adequada aos Estados modernos. Estes Estados contam com quatro setores e seus respectivos atores e formas de atuação, a saber: o núcleo estratégico; as atividades exclusivas; os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado.

O núcleo estratégico é o centro pelo qual se decidem as políticas públicas e a garantia das mesmas. É formado pelo Parlamento, pelos Tribunais, pelo Presidente ou Primeiro-ministro, por seus ministros e pela cúpula dos servidores civis. No sistema federal também é composto pelos governadores e seus secretários e a respectiva administração pública.

As atividades exclusivas são aquelas que envolvem o poder de Estado (garantia de que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas). É composta pelas forças armadas; pela polícia; pelas agências arrecadadoras de impostos; agências reguladoras; agências de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais.

Os serviços não-exclusivos são os serviços que não envolvem o exercício do poder extroverso do Estado, ou seja, também podem ser oferecidos pelo setor

privado ou pelo setor público não-estatal. Compreende os setores de educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

O setor de produção de bens e serviços é formado pelas empresas estatais.

Vamos a seguir apresentar três figuras ilustrativas para caracterizar melhor a administração pública gerencial a partir das estratégias e das divisões apresentadas por Bresser Pereira (1997), bem como pela delimitação da atuação do Estado e das respectivas instituições resultantes desta Reforma.

Quadro 2 – Objetivos e estratégias da Reforma do Aparelho do Estado

	Estatal	Público Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleos Estratégicos (Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público).					
Atividades Exclusivas (Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica).					
Serviços Não-Exclusivos (Universidades, Hospitais, Centro de Pesquisas, Museus).	Publicização →				
Produção para o Mercado (Empresas Estatais)	Privatização →				

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Estado, 1995.

Quadro 3 – Delimitação da área de atuação do Estado

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades Principais	Estado (Enquanto Pessoal)		
Atividades Auxiliares			

Fonte: Bresser Pereira, L,C; A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Cadernos MARE da Reforma do Estado, 1997.

Quadro 4 – Instituições resultantes da Reforma do Estado

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades Principais	Estado (Enquanto Pessoal)	Entidades Públicas Não- Estatais	Empresas Privatizadas
Atividades Auxiliares	Empresas Terceirizadas	Empresas Terceirizadas	Empresas Terceirizadas

Fonte: Bresser Pereira, L,C; A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Cadernos MARE da Reforma do Estado, 1997.

Ao passo que Bresser Pereira (1997) vai expor a necessidade de se Reformar o Estado (inclusive o próprio aparelho administrativo do Estado) para adquirir a capacidade institucional necessária para a realização do ajuste estrutural/fiscal necessário no país, ou seja, o autor vê o problema de forma sistêmica e a partir daí estabelece os meios necessários a sua superação.

Para Donahue (1992), as políticas econômicas implantadas nos anos 1990, foram condicionadas por dois legados da década de 1980, a saber: o entusiasmo cultural pela empresa privada e o outro induzido pelo déficit estatal que visava à limitação dos gastos do governo. Esses dois legados em confluência tiveram grande relevância para a política de privatização, que na prática se configura em delegar responsabilidades públicas para organizações privadas.

Já Tavares (1997) vai apresentar que a Reforma do Estado no Brasil acabou por ter centralidade nas políticas de privatização. As privatizações foram construídas dentro do espaço nacional num complicado processo pactuado no âmbito do governo, ou seja, entre os poderes executivos e legislativos para o estabelecimento das prioridades, das normas e das leis necessárias à Reforma.

Neste sentido a autora vai afirmar que, como no Brasil, o executivo dispõe de muitos recursos institucionais e de forte experiência intervencionista, o governo conseguiu ditar a pauta da privatização segundo seus interesses. Ou seja, a política de privatização ocorrida desde o começo da década de 1990 foi uma orientação política do executivo, embora pactuada por setores expressivos do congresso (legislativo).

Por outro lado, a confluência entre as políticas privatistas oriundas do executivo e as orientações e preferências para a privatização no poder legislativo⁴⁹ foram de fundamental importância para as privatizações ocorridas no Brasil na década de 1990, principalmente a partir do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso com a entrada das empresas dos serviços públicos (Telecomunicações e Energia Elétrica).

Neste sentido, as Reformas e as privatizações ocorridas no Brasil a partir da década de 1990 marcaram um processo de inflexão liberal iniciada pelo governo Fernando Collor de Mello e intensificadas e com maior consistência nos dois governos seguintes de Fernando Henrique Cardoso.

O Plano Real⁵⁰ (visava à estabilização econômica e consequentemente o controle inflacionário no país) e as reformas institucionais das relações entre o Estado, a empresa nacional e a empresa estrangeira visava simultaneamente substituir o padrão e formato do Estado nacional-desenvolvimentista constituído no Brasil a partir da década de 1950 (reduzindo a participação estatal nas atividades econômicas) e dar tratamento igual às empresas de capital nacional ou estrangeiro (SALLUM JR., 2001 E 2003).

Com isto, fica evidente que o processo de Reformas pelo qual o Estado brasileiro passou durante a década de 1990 foi constituído por um conjunto de alterações que passaram pela reforma da própria administração do Estado, pela elaboração de um programa de estabilização da moeda.

⁴⁹ O governo conseguiu realizar as mudanças essenciais para a Reforma do Estado brasileiro por meio da aprovação pelo Congresso Nacional dos projetos de Reformas Constitucionais.

⁵⁰ Sobre a constituição de o Plano Real ver: Maria Clara do Prado (2005) no livro “A Real História do Real: uma radiografia da moeda que mudou o Brasil”

Por reformas constitucionais que redefiniram as formas de atuação do Estado na economia e pelo estabelecimento de um novo padrão de tratamento ao capital (nacional e estrangeiro) e pela entrada das empresas vinculadas aos serviços públicos no programa de privatização.

3.1.3 – Privatizações no Brasil: um processo emblemático

As discussões sobre as privatizações e principalmente as ocorridas nos setores de infra-estrutura anteriormente geridos por empresas públicas em diversos países em desenvolvimento e mesmo em alguns desenvolvidos nos remetem a questões de natureza e de práticas (políticas e econômicas).

Isto porque, para o quadro conceitual do liberalismo econômico as empresas públicas seriam portadoras de algumas contradições, uma em particular bastante significativa, qual seja: a de que a empresa pública ao mesmo tempo em que se apresentava como fator de acumulação de capital, também representava um instrumento de política de governo. Fato inconcebível para esta linhagem teórica, por contrariar as possibilidades de tomada de decisões no livre jogo do mercado.

Embora indesejada pelo liberalismo econômico, as empresas públicas ocuparam um lugar de destaque tanto nos países desenvolvidos, como também nos países em desenvolvimento, principalmente a partir do Pós-Segunda Guerra Mundial.

Os setores mais visados e mais facilmente transformados em empresas públicas foram os voltados para os serviços de utilidade pública ou os necessários à implantação de indústrias de base nos países em desenvolvimento, onde a

necessidade de romper com os estrangulamentos econômicos passavam por uma estratégia de substituição das importações como os verificados no caso brasileiro, por exemplo.

Outro fator presente nos países em desenvolvimento era a baixa capacidade dos grupos locais em darem respostas rápidas e efetivas à necessidade de implantar uma indústria num processo que exige grandes mobilizações de capital num tempo relativamente curto de maturação e, ao mesmo tempo não representavam atrativos para o capital internacional.

Tal quadro é verificado no caso do setor elétrico brasileiro, principalmente a partir da década de 1950, seja sob um governo democrático (2º mandato de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e João Goulart) ou sob governos autoritários (governos militares pós-1964).

Mesmo oriunda das motivações expostas acima, a empresa pública sofreu fortes ataques dos ideários em prol da liberalização econômica desde o início, ou seja, para esta abordagem teórica, a interferência do Estado nas questões econômicas estaria criando muito mais problemas (por mais que estes somente aparecessem em médio prazo) do que soluções para suas respectivas economias. Seja porque o Estado seria ineficiente na condução econômica ou porque geraria déficit público, a solução sempre se apresentava como a transferência do controle dessas empresas para o setor privado.

A construção histórico-econômica da privatização como única alternativa para adoção de políticas econômicas voltadas para o mercado nos países em desenvolvimento, embora tenha reservado algumas especificidades de país para

país⁵¹, podemos afirmar que as privatizações tiveram papel central no debate sobre as Reformas do Estado na década de 1990, principalmente nos países latino-americanos, especialmente o caso Argentino e o Brasileiro, respectivamente os países que mais privatizaram na América Latina.

A Argentina privatizou suas empresas entre os anos de 1990 e 1999 a uma média anual de US\$ 4,46 bilhões, respectivamente 1,51% de seu PIB, em 1999. Já o Brasil privatizou a soma de US\$ 6,98 bilhões, o equivalente a 0,93% do seu PIB, em 1999, embora o ano de 1998 tenha sido o que o país mais tenha privatizado (US\$ 33,427 bilhões), (Velasco e Cruz, 2004:99). A tabela 8 a seguir apresenta os valores em dólares das privatizações em alguns países latino-americanos.

⁵¹ - O caso que mais se diferenciou dos demais, segundo Velasco e Cruz, foi o Coreano por a partir do pós-guerra construir uma indústria já assentada na lógica do mercado, ou seja, a Coréia ao contrário dos demais países não conferiu um papel importante à empresa pública. Ao passo que quando todos os países vão discutir sobre as privatizações a Coréia vai direcionar suas reformas para o estabelecimento de fronteiras mais transparentes entre os interesses privados e o poder público, na tentativa de evitar os vícios dos grupos monopolistas - independente de ser privado ou público -, (Velasco e Cruz, 2004:98-99).

**Tabela 8 – O processo de privatização em alguns países latino-americanos
(bilhões de US\$)***

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	média
Argentina	7,560	2,841	5,742	4,670	0,894	1,208	0,642	4,366	0,510	16,156	4,46
Brasil	0,044	1,633	2,401	2,621	2,104	0,992	5,770	18,737	32,427	2,880	6,96
Chile	0,098	0,364	0,008	0,106	0,128	0,013	0,187	----	0,181	1,053	0,24
Colômbia	0,000	0,168	0,005	0,391	0,170	0,000	1,851	2,876	0,518	----	0,75
México	0,000	----	----	0,273	0,347	0,240	0,271	0,716	0,092	1,163	0,44
Venezuela	0,010	2,278	0,140	0,036	0,008	0,039	2,017	1,387	0,112	0,046	0,61

Fonte: World Bank Indicators, 2001.

* Dados extraídos da tabela contida em Velasco e Cruz, 2004:98.

Apresentaremos a seguir um quadro contendo um breve resumo do contexto e dos principais marcos pioneiros para a implantação das privatizações na Argentina, no Brasil e no México.

Quadro 5 – Principais marcos das privatizações

País	Marcos da Privatização
Argentina	Não constava como parte importante das políticas de liberalização econômica dos anos 70. Em 1989 o governo de Menem dá partida ao programa radical de privatizações
Brasil	Lançado no início do governo Collor, em 1990, o programa de privatização ganhou enorme amplitude na segunda metade da década com a venda de empresas públicas nas áreas de telecomunicações e energia elétrica.
México	No final da década de 1980, o México deu início a um dos maiores programas de privatização, até então verificados. Manteve, porém, sob controle estatal a PEMEX (que detém o monopólio da exploração do petróleo) e, ao contrário do que ocorreu no Brasil e em outros países, transferiu em bloco o controle da central telefônica a grupo de capital local.

Fonte: Velasco e Cruz, 2004:100-102.

Como evidenciado até o momento, as privatizações se assentaram numa lógica de entregar ao mercado os setores da economia mais atrativos aos grupos econômicos nacionais e internacionais. Todavia, esta tomada de decisão não é meramente técnica, ou seja, marcada por uma escolha simplesmente técnico-burocrática. Ela passa também por uma tomada de decisão política, ou seja, sobre que tipo de Estado e que tipo de atuação compete a este novo Estado, centrado muito mais na fiscalização e regulação dos setores rentáveis da economia por meio de agências reguladoras, tal qual veremos no caso brasileiro com a criação na ANEEL para o setor elétrico, da ANATEL para o setor de Telecomunicações e da ANP para o Petróleo, para nos atermos apenas a algumas.

Todavia, as tomadas de decisões do plano governamental para realização de tais reformas privatistas também não foram fáceis por conter um conjunto de atores muito grande participando de forma direta ou indireta deste processo.

Além do Estado Nacional (representado por suas diversas forças e instâncias – executivo, legislativo, judiciário; oposição política; movimentos sociais; ONG's e capital econômico nacional/regional e local) marcando um conjunto de negociações e debates endógenos, havia também os fatores exógenos, caracterizando por um lado, as recomendações de diversas agências multilaterais e de fomento (FMI, Banco Mundial e etc.) e, por outro, pelas fortes pressões das imensas massas de capital transnacional requerente de novos mercados para investimentos e continuidade de seus respectivos processos de acumulação e concentração.

As reformas estatais sendo orientadas no sentido da privatização é uma característica da década de 1990. Essa proposição reformista tem como principais metas a estabilidade dos preços, a privatização, a abertura ao exterior (em termos comerciais e também de captação de recursos) e a regulação (também do setor financeiro). Cabe salientar que essas proposições são oriundas do *“Consenso de Washington”*.

O primeiro Decreto que deu legalidade a privatização foi o nº 86.215, no governo Figueiredo, que fixava as primeiras diretrizes para a transferência de desestatização de empresas controladas pelo governo Federal.

Já o PND (Programa Nacional de Desestatização) pode ser dividido em quatro fases, a saber: a primeira que se inicia em 1981, marca a desestatização ou reprivatização das empresas que foram estatizadas por se encontrarem em

situação falimentar. Podemos citar o caso da Aracruz Celulose. As empresas privatizadas até 1989, eram pequenas e consequentemente os resultados financeiros obtidos foi bem modesto, atingindo a cifra total de 735 milhões de dólares, correspondente a 39 empresas.

A segunda fase se iniciou em 1990 e foi um processo de privatização focado nas estatais produtoras de bens, com ênfase nos setores siderúrgicos, petroquímicos e de fertilizantes. Das 20 empresas privatizadas até 1992, o total financeiro arrecado foi de 5,4 Bilhões de dólares entre a receita das vendas e as transferências de dívidas (CYSNE, 2000).

Na terceira fase a partir de 1993, há mudanças de cunho institucional nas regras das privatizações. Entre as principais alterações destacamos a ampliação dos créditos contra o Tesouro (o aceite das chamadas 'moedas podres') para fins de privatização e a eliminação de restrições aos investidores estrangeiros (permitindo na maioria dos casos a participação de até 100% do capital votante).

Na quarta e última fase, cujo início data-se de 1995, verificamos a entrada das concessões dos serviços públicos no processo. Nessa fase o governo estaria preocupado em deslocar os investimentos realizados em infra-estrutura para o setor privado a fim de evitar futuros estrangulamentos no crescimento econômico. Porém o governo teria se descuidado com na questão da regulação que é criada já com o processo em andamento. A seguir vamos apresentar de forma mais detalhada este processo de construção da privatização como elemento central da Reforma do Estado e como principal estratégia para o desenvolvimento econômico do Brasil.

As privatizações brasileiras enquanto um dos elementos fundamentais para as Reformas do Estado teve como marco o Programa Nacional de Desestatização – PND, instituído pela Lei nº. 8.031, de 12 de abril de 1990, que colocou as privatizações no centro das reformas econômicas iniciadas pelo Governo Collor e que se aprofundaram no decorrer da década de 1990.

Num primeiro momento, o PND concentrou esforços na venda de estatais produtivas, vinculadas a setores estratégicos, tais como: empresas siderúrgicas, petroquímicas e de fertilizantes.

Durante o Governo do presidente Collor e do presidente Itamar Franco (de 1990 a 1994), foram desestatizadas 33 empresas pelo governo federal, sendo 18 controladas e 15 participações minoritárias da Petroquisa e Petrofétil. Ainda foram realizados mais oito leilões de participações minoritárias no âmbito do Decreto nº. 1.068. (www.bndes.gov.br).

Deste processo de privatização o governo obteve uma receita de aproximadamente US\$ 8,6 bilhões⁵², que quando acrescida de US\$ 3,3 bilhões de dívidas transferidas ao setor privado somariam US\$ 11,9 bilhões. (BNDES, 2002). As moedas utilizadas neste processo de privatização foram das mais diversas, dentre elas destacamos os Títulos da Dívida Pública Federal – “moedas da privatização” – que responderam por aproximadamente 81% da receita obtida com

⁵² - O setor siderúrgico apresentou uma receita de venda de US\$ 5,562 bilhões, seguido do Petroquímico com receita de venda de US\$ 1,882; o setor de Fertilizantes apresentou uma receita de venda de US\$ 418 milhões; no âmbito do Decreto nº. 1068 a receita de venda foi de US\$ 396 milhões e por fim, outros setores representaram aproximadamente US\$ 350 milhões. (Privatização no Brasil, BNDES, julho de 2002).

a venda das empresas no período de 1990 a 1994, cuja finalidade era a prioridade dada pelo Governo ao ajuste fiscal⁵³.

Outro fator importante neste processo foi à pequena participação dos investidores estrangeiros no âmbito do PND neste período (1990/1994), caracterizando-se eminentemente pela presença das empresas nacionais, das instituições financeiras, das pessoas físicas e dos fundos de pensão. Como veremos a seguir, a participação dos investimentos estrangeiros a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso vão passar a ocupar grande destaque, passando a ser a mais significativa.

Com a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi dada maior prioridade às privatizações. Para tal, alguns ajustes institucionais foram realizados no âmbito do PND, caracterizando-o ainda mais como um dos principais instrumentos da Reforma do Estado (como parte constituinte do Programa de Governo).

Com esta maior centralização nas privatizações a partir de 1995, o Governo do presidente FHC cria o Conselho Nacional de Desestatização – CND – em substituição à Comissão Diretora. A partir do CND inicia-se uma nova fase da privatização, na qual os serviços públicos começam a ser transferidos ao setor privado, dentre eles, destacamos o setor elétrico, financeiro, de telecomunicações, rodovias, saneamento, portos e as concessões das áreas de transportes.

Ao passo que no período anterior (1990/1994) a moeda mais utilizada foram às chamadas “moedas da privatização”, como já exposto, no período de 1995 a

⁵³ - Outras moedas aceitas foram: Dívidas Securitizadas (débitos internos do Governo); Debêntures Siderbrás; Certificados da Privatização; Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento; Títulos da Dívida Agrária, dentre outras, (Privatização no Brasil, BNDES, julho de 2002).

2002 (1º e 2º governo do presidente Fernando Henrique Cardoso) há um aumento significativo de moeda corrente nacional, resultado da arrecadação nos leilões de privatizações.

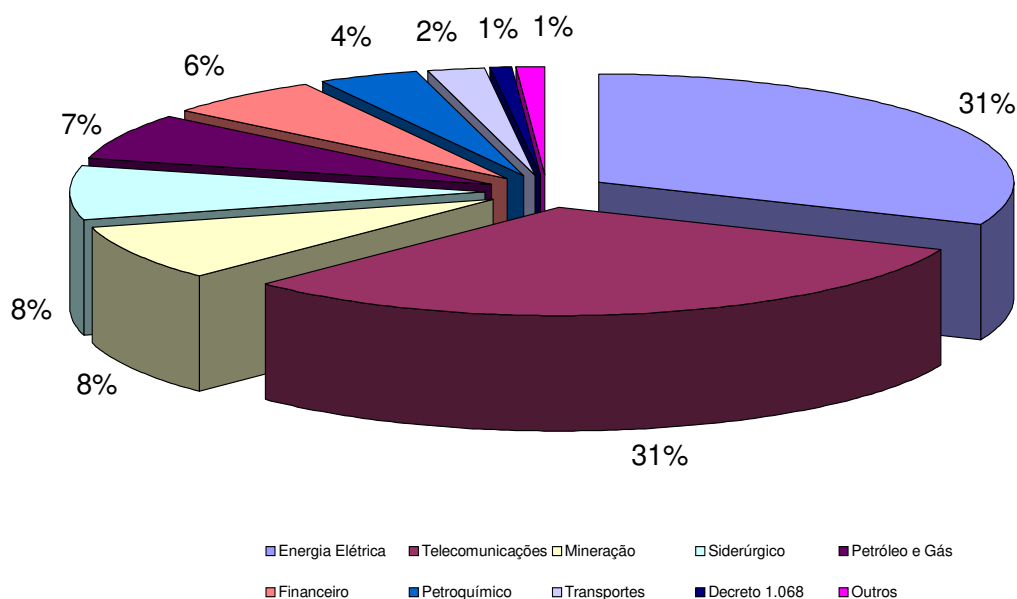
Como aventado acima, outra mudança significativa nas privatizações ocorridas no período do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995/2002) foi à significativa participação do capital estrangeiro (aproximadamente 53%) no total arrecadado com todas as desestatizações ocorridas no Brasil⁵⁴. (www.planejamento.gov.br).

Das privatizações brasileiras realizadas no período de 1995 a 2002, os setores de infra-estrutura/serviços responderam por cerca de 80% da receita de venda, sendo o restante dividido entre 14% para os setores industriais e 6% para participações minoritárias (que envolvem o Decreto Nº. 1068 e Estaduais).

Os setores de energia elétrica e de telecomunicações foram os mais representativos no processo de privatização, representando cada um aproximadamente 31% da participação setorial nas privatizações, ou seja, juntos responderam por aproximadamente 62% das participações setoriais (privatizações realizadas na esfera Federal e Estadual). No caso do setor elétrico, os Estados tiveram grande participação para o resultado final, por exemplo, o Estado de São Paulo realizou um conjunto grande de privatizações no setor (na geração e distribuição principalmente).

⁵⁴ - As empresas nacionais responderam por cerca de 26% da receita da venda; as Pessoas Físicas por cerca de 8%; o Setor Financeiro Nacional por cerca de 7% e as Entidades de Previdência Privada por cerca de 6%. (informações extraídas de Ministério do Planejamento e do BNDES, via Internet).

Gráfico 2 – Participação Setorial nas Privatizações de 1990 a 2002*.



Fonte: BNDES, 2002 (Privatização no Brasil – 1990/2002, www.bndes.gov.br).

* Total arrecadado de US\$ 105, 30 bilhões (Receita de Venda mais Dívidas Transferidas). O período de 1990/1994 respondeu por 11,2% e o período de 1995/2002 respondeu por 88,8%.

As privatizações no setor elétrico começaram a ser efetivadas primeiramente no âmbito federal com o processo de desestatização a partir da venda da Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. – ESCELSA. Empresa concessionária que atuava no serviço público de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. A ESCELSA foi privatizada em 11 de julho de 1995.

Posteriormente foram privatizadas a *Light* Serviços de Eletricidade S.A., empresa concessionária de serviço público na geração, transmissão e distribuição e a empresa de geração de energia elétrica Gerasul, oriunda da cisão da Eletrosul. A *Ligth* foi privatizada em 21 de maio de 1996 e a Gerasul em 15 de setembro de 1998.

Na esfera estadual as privatizações começaram um pouco depois e foram marcadas, entre outros problemas, pelos conflitos político-institucionais que tiveram que se ajustar à estrutura federativa do país. Foi privatizado um total de 20 empresas do setor elétrico, sendo 17 distribuidoras e 3 geradoras. Seguem-se abaixo dois quadros: um apresentando as empresas estaduais geradoras de energia elétrica privatizadas e o outro apresentando as empresas estaduais distribuidoras de energia elétrica privatizadas.

Quadro 6 – Empresas Geradoras de Energia Elétrica privatizadas em esfera Estadual – 1995/2002.

Empresa Geradora	Data da Oferta - Privatização	Estado
Cachoeira Dourada	05/09/1997	Goiás
CESP – Paranapanema	28/07/1999	São Paulo
CESP – Tietê	27/10/1999	São Paulo

Fonte: BNDES, 2002 e Comissão de Serviços Públicos de Energia – CSPE (www.cspe.sp.gov.br).

Quadro 7 – Empresas Distribuidoras de Energia Elétrica privatizadas em esfera Estadual – 1995/2002.

Empresas Distribuidoras	Data de Oferta – Privatização	Estado
Cerj	20/11/1996	Rio de Janeiro
Coelba	31/07/1997	Bahia
CEEE – Centro-Oeste	21/07/1997	Rio Grande do Sul
CEEE – Norte – NE	21/10/1997	Rio Grande do Sul
CPFL	05/11/1997	São Paulo
Enersul	19/11/1997	Mato Grosso do Sul
Cemat	27/11/1997	Mato Grosso
Energipe	03/12/1997	Sergipe
Cosern	12/12/1997	Rio Grande do Norte
Coelce	02/04/1998	Ceará
Eletropaulo Metropolitana	15/04/1998	São Paulo
Celpa	09/07/1998	Pará
Elektro	16/07/1998	São Paulo
EBE	17/09/1998	São Paulo
Celpe	17/02/2000	Pernambuco
Cemar	15/06/2000	Maranhão
Saelpa	30/11/2000	Paraíba

Fonte: BNDES, 2002 e ANEEL (www.aneel.gov.br).

Além das privatizações supra mencionadas, ainda houve no âmbito do PND, entre 1995 e 2002, a realização de 23 leilões de participações minoritárias (Decreto 1.068) que também contou com uma predominância no setor elétrico brasileiro. Já nos programas estaduais de privatização, entre 1997 e 2002, foram realizados 16 leilões de participações minoritárias.

A partir de 1996, com a instituição da Lei nº. 9.427/96 que criou a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, vinculada ao Ministério das Minas e Energia, cuja finalidade era de regular e fiscalizar a produção (geração), transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, segundo as políticas e diretrizes do governo federal.

Além da criação da ANEEL, também foi inserido no PND um conjunto de aproveitamentos hidrelétricos e de linhas de transmissão para tentar aumentar a capacidade de produção e de transmissão em alta tensão de energia elétrica. No caso da geração, as licitações para exploração de aproveitamentos hidrelétricos ocorreram de 1996 a 2002, tendo uma maior concentração nos anos de 2000 e 2001⁵⁵.

Já, as novas concessões de transmissão de energia elétrica marcaram o período de 2000/2002, sendo que nestas licitações não havia pagamento pela concessão, pois os vencedores eram aqueles que ofereciam a menor tarifa de transmissão, segue-se abaixo um quadro resumido dos resultados dos leilões de linhas de transmissão.

⁵⁵ - Do total de 55 novas usinas licitadas no período de 1996/2002, os anos de 2000 e de 2001 responderam por 33 novas usinas. (www.bndes.gov.br).

Quadro 8 – Resultado dos leilões de linhas de transmissão – 2000/2002 (em Números de Linhas; em Km e em US\$ milhões).

Ano	Linhas Licitadas Nº	Extensão da Linha Km	Investimento Previsto US\$
2000	6	2.498	1.018,6
2001	8	3.666	824,8
2002	11	1.859	285,4
Total	24	7.808	2.196,8

Fonte: www.bndes.gov.br.

As privatizações sejam na esfera federal ou na esfera estadual, concentraram-se mais nos anos de 1997 e 1998, sendo que o setor elétrico foi um dos principais responsáveis por este resultado. Uma análise mais profunda e detalhada sobre as privatizações e os novos fundamentos para a regulação do setor elétrico brasileiro será apresentada nos capítulos seguintes desta Tese.

A utilização dos países em desenvolvimento se faz presente pela relevância com que as reformas tomaram e pela importância simbólica e/ou político-econômica que as mesmas apresentam para o contexto latino-americano. Todavia, os países em desenvolvimento são apenas usados para corroborarem com o debate/pesquisa, cujo objeto central é o setor elétrico brasileiro.

CAPÍTULO 4

4 – As reformas orientadas para o mercado em alguns países em desenvolvimento: breve história e crítica

O processo político das reformas econômicas na América Latina foi marcado por dois grandes fatores hegemônicos, a saber: a racionalização e a redução do papel do Estado na economia, e a redefinição das relações entre as economias nacionais e o mercado internacional (nova estratégia de integração na economia mundial globalizada).

Ou seja, o padrão de desenvolvimento econômico promovido pelo Estado em praticamente toda América Latina até meados da década de 1970 começa a ser substituído por um novo padrão de desenvolvimento centrado no investimento privado (nacional e internacional), na abertura externa e na valorização do mercado como meio mais adequado ao mundo globalizado.

Seja justificada como redefinição das estratégias para o desenvolvimento ou como resultado de pressões e ajustes decorrentes de atores internacionais e nacionais (capital e elites políticas). As reformas orientadas para o mercado adentram no final do século XX como parte importante da agenda pública (política) dos governos nacionais.

Ou seja, o diagnóstico de insuficiência de um modelo (nacional-desenvolvimentista) por um lado, e, por outro, as fortes pressões por mudanças no sentido da liberalização econômica é uma das principais características do final do século XX.

O conjunto de mudanças ocorridas desde o final dos anos 1970, complexificando durante a década de 1980 e se intensificando na década de 1990 para as reformas orientadas para o mercado afetou/influiu tanto a organização burocrática do Estado (instituições diversas) como também no plano das instituições econômicas internacionais.

Neste sentido, o Estado e as diversas agências e organizações supranacionais têm passado por enormes reformas, cujo público alvo principal tem sido os países em desenvolvimento.

Tal fato acaba por fortalecer a necessidade de estudos comparados sobre as experiências de reformas econômicas em países em desenvolvimento, e, em particular, as reformas engendradas no setor de energia elétricas tal qual nossa Tese se insere e propõe a pesquisar.

Embora não utilizaremos o rigor da metodologia de Política Comparada, faremos breves interconexões e contrastes com alguns países latino-americanos, principalmente com o caso argentino e mexicano.

Cabe aqui reforçar em que contexto histórico, econômico, social e institucional as reformas liberalizantes adentram em alguns países em desenvolvimento no final do século XX.

A Argentina apresenta sua primeira experiência de liberalização em 1976, após o golpe militar (pondo fim a segunda experiência peronista). Entre 1976 e 1982, implantaram-se muitas políticas neste sentido que passaram pelo programa

de eliminação de controles diretos de importação e redução tarifária; liberação de preços e salários e redução de restrições às operações cambiais.

Segundo Velasco e Cruz (2004), a Argentina reverteu medidas prévias de liberalização, levantando barreiras não aduaneiras, incluindo proibição de importações e sistemas de concessão de licenças.

Como parte do programa heterodoxo de combate à inflação, o governo Alfonsín impõe controles diretos sobre preços e salários. Frente às dificuldades enfrentadas na administração do Plano Austral, já em 1986 ocorre a renovação da política de liberalização comercial, acelerando-se em 1991 (BASUALDO, 2002).

Embora nos últimos dois anos do governo Alfonsín tenha havido uma adesão ao discurso das reformas econômicas liberalizantes, isto não se traduziu em medidas mais efetivas de política. O que por sua vez, só passam a ser adotadas a partir de 1989, já a partir da eleição de Menem a presidência do país. A forte crise hiperinflacionária e os sucessivos “apagões” elétricos não só levaram a saída de Alfonsín da presidência antes do tempo institucional, como também deram força social e política para que Menem aderisse com toda a força às orientações econômicas voltadas para o mercado.

O Brasil, por sua vez, vai ser durante a segunda metade do governo do presidente Sarney, marcado pelo fracasso do Plano Cruzado na tentativa de controle inflacionário, que as reformas liberalizantes – abertura comercial, liberalização financeira e privatizações – começariam a entrar de forma mais forte na cena política do país. Porém, vai ser efetivamente somente a partir do início do governo do presidente Collor (1º presidente eleito depois fim do regime militar) que

tais reformas vão ser adotadas. As Reformas Liberalizantes perpassam o governo do presidente Itamar Franco e se fortalece nos governos seguintes do presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC.

O caso coreano apresenta algumas particularidades, pois o desenvolvimento da Coreia foi marcado pela estratégia de intervenção do Estado, canalizando crédito por meio dos bancos públicos, para firmas/empresas selecionadas. Havia proteção à indústria local e manutenção de um regime fortemente restritivo de investimento estrangeiro. (VELASCO E CRUZ, 2004).

Nos anos 80, este modelo começa a ser redefinido e as privatizações de grande parte dos bancos estatais e a redução gradual de tarifas aduaneiras são os principais marcos. Porém, vai ser só a partir do período de transição política com a eleição de Kim Young Sam – dezembro de 1992 – que as reformas econômicas vão efetivamente ser introduzidas.

A Índia, também tem suas particularidades, ou seja, logo após sua independência adotou o modelo de planejamento soviético como fonte de inspiração para organização econômica do socialismo democrático que se pretendia implantar no país.

Deste processo, ainda no final da década de 1960, foram nacionalizados os bancos comerciais e grandes empresas estrangeiras, criando e fortalecendo com isto, um amplo setor empresarial de Estado e um abrangente sistema de regulação administrativa da atividade econômica (VELASCO E CRUZ, 2004).

As alterações deste modelo começam a ocorrer a partir de 1986, com algumas orientações de política econômica liberalizante por Rajiv Gandhi, sendo interrompido em 1989. Somente em 1991, já pela liderança do primeiro ministro Narasimha Rao e pelo ministro de Finanças Manmohan Singh é que vai começar de fato a implantação de um conjunto de políticas econômicas de cunho liberalizantes.

O México, por sua vez, tem no Plano Nacional de Desenvolvimento do presidente Echevarria (1970/1976) um grande movimento marcado por dois processos, de um lado ocorre uma forte intervenção do estado na economia e, por outro lado, há inúmeras mobilizações do empresariado contra tal processo.

Outro fato marcante foi à estatização dos bancos decretada pelo presidente López Portillo logo em seguida da Moratória da dívida externa em 1982, gerando com isto forte abalo nas relações entre o Estado e o empresariado no México. Porém, vai ser somente a partir de 1986, nos governos de La Madrid e Salinas Gortari que começam a ocorrer às reformas liberalizantes.

Como complemento e especificidade do caso mexicano, as reformas econômicas internas estão intimamente vinculadas às mudanças promovidas em sua política econômica internacional, se expressando primeiramente na adesão do país ao GATT – em 1986 – e nas negociações seguintes de integração regional com o Canadá e os Estados Unidos – NAFTA.

Um dos aspectos centrais presentes neste novo ordenamento das economias dos países em desenvolvimento foi à privatização de diversos setores, dentre eles o do setor elétrico. Com isto, a empresa pública que antes era

portadora de uma dupla qualidade, qual seja, a de centro de acumulação de capital e instrumento de política de governo passa a ser encarada como anomalia perante o liberalismo econômico. O que está em questão sob este novo “olhar” é o ataque frontal a empresa estatal em prol da livre concorrência do capital privado no mercado (que nesta concepção sempre tende ao equilíbrio, influencia ainda da lógica do equilíbrio geral Walrasiano).

A seguir vamos apresentar dois casos (o argentino e o mexicano) a fim de ilustrarmos melhor o movimento político-econômico e institucional pelo qual os países latino-americanos passaram no final do século XX. E como neste processo as Reformas foram orientadas para o mercado, ou seja, pela liberalização econômica, principalmente nos setores mais atrativos ao capital internacional.

4.1 – As reformas no setor elétrico argentino: implantação da agenda liberalizante e crise no setor

“Las causas de la presente crisis energética que enfrenta el país tienen un carácter estructural que se deriva del mal diseño de las reformas efectuadas a principios de los noventa y poco tienen que ver con el tan enfatizado tema de las tarifas” (ROBERTO KOZULJ Y HÉCTOR PISTONESI, - Fundación Bariloche- S. C. de Bariloche abril de 2004).

A Argentina é um país que se localiza na América do Sul e, ao lado do Brasil e do México, representa um dos mais importantes países da América Latina.

Sua estrutura de governo administrativo assenta-se numa República Federal⁵⁶ com poderes concentrados no governo Federal (sediado na cidade de Buenos Aires, capital política do país).

A reforma constitucional pela qual o país passou em agosto de 1994 estabeleceu um sistema presidencial com três poderes independentes (executivo, legislativo e judiciário). Entre as mudanças engendradas pela reforma da constituição no aspecto político, referiu-se a introdução da reeleição presidencial, a redução do período de governo de seis (6) para quatro (4) anos e a escolha do presidente de forma direta. O poder legislativo é dividido entre a Câmara de Senadores (três por províncias) e a Câmara de Deputados (com representação proporcional à população de cada Província), modo de organização política dos poderes similar ao brasileiro.

Após a reabertura democrática da Argentina em 1983, o país tem passado por ciclos de estabilidade e crise na economia. A partir do primeiro governo do presidente Menem em 1990 foi implantado no país um novo modelo de crescimento econômico assentado na abertura da economia e numa rígida ordem fiscal e monetária.

Os principais mecanismos para sustentação desta nova condução econômica foram a reforma estrutural do setor público, as privatizações das companhias do Estado e a reorganização de mercados competitivos a fim de promover uma melhor alocação dos recursos (a chamada eficiência).

As reformas orientadas para o mercado e, dentre elas as privatizações dos setores estratégicos (energia, por exemplo) na argentina tem suas bases

⁵⁶ A República da Argentina é dividida em 23 Províncias e uma Capital Federal.

econômicas e sociais ainda durante o governo militar no final da década de 1970 e começa da década de 1980.

Como se não bastasse o processo de crescente endividamento externo do país decorrente em grande medida das orientações políticas e econômicas do governo militar. Este período (1976 a 1983) caracterizou um processo de desindustrialização da Argentina e um aumento significativo do capitalismo financeiro no país.

Resultado deste processo foi a redução dos grupos econômicos e uma ampliação de participação do capital internacional (empresas estrangeiras) no cenário nacional (BASUALDO, 2002; ROMERO, 2003; AZPIAZU, 2002).

A redemocratização da Argentina – 1983 – não alterou a centralidade do Estado como instrumento e meio de apropriação do excedente por parte das frações mais concentradas do Poder econômico e consequentemente com maior influência nas tomadas de decisões do Governo e na redefinição do papel do Estado na economia.

Desde processo de concentração econômica no âmbito do Estado pós-regime militar na Argentina surgiu um novo Estado marcado pelas seguintes características, a saber:

- a) ampliação do endividamento externo e estatização da dívida externa privada;
- b) realização da reforma financeira e a liquidação da dívida interna;
- c) e os novos regimes de promoção do parque industrial (BASUALDO, 2001).

Ambos os processos facilitaram a instalação de novas fábricas, no entanto com subsídios estatais. Mesmo apresentando está crescente concentração do poder econômico no país, o processo de reestruturação econômica e social decorrente das orientações políticas realizadas durante o governo militar (ditatorial) não deixou de gerar um conjunto de contradições, mesmo entre os atores políticos e econômicos que mais se beneficiaram deste processo.

Tais contradições começam a se tornar mais evidente a partir de 1988, pouco antes do lançamento do “*Plan Primavera*”. Ou seja, o Estado não se apresentava com suficiência para garantir as crescentes transferências de recursos aos principais grupos econômicos e ao mesmo tempo cumprir com o pagamento da dívida aos credores estrangeiros (AZPIAZU, 2002; BASUALDO, 2003).

Todavia, alguns grupos econômicos (nacionais e internacionais) souberam se aproveitar bem desta rede de benefícios geradas pelo Estado ao capital privado. Dentro desses grupos econômicos mais importantes destacamos os de capital nacional (Astra, Macri, Peres Companac e Soldati) e aqueles vinculados aos grandes conglomerados estrangeiros, tal como a *holding* Techint, dentre outros (TORRE, 1998, ROMERO, 2003).

Esses mesmo grupos econômicos que souberam se apropriar dos benefícios oriundos das políticas econômicas desde o final da década de 1970 vão continuar se beneficiando do processo de privatização a partir da década de 1990⁵⁷.

⁵⁷ - A este debate ver Daniel Aspiazu (2002) no livro “Privatizaciones y poder económico: la consolidación de una sociedad excluyente”; Eduardo Basualdo (2001) no livro “Sistema Político y

O que demonstra que embora o Estado nacional possua uma “autonomia relativa” para tomadas de decisões sobre os rumos que o país deve adotar como estratégia para o desenvolvimento, a capacidade de pressão e permeabilidade dos interesses do grande capital (nacional e internacional) nos Estados é significativa.

O extenso programa privatista argentino proposto e implantado durante a década de 1990, assentava-se no discurso de melhoramento da qualidade da infra-estrutura física e dos serviços públicos (busca de modernização) e, ao mesmo tempo, aumentaria a competitividade global da economia.

Um dos setores visados da reforma foi o setor de energia elétrica, dado a necessidade de modernizá-lo e buscar competitividade do mesmo em esfera global. Para tal, a privatização do setor elétrico seria questão central para melhor alocação dos recursos e melhor eficiência do setor na economia, uma vez que a energia elétrica é fundamental para o desenvolvimento econômico da Argentina tendo em vista o novo padrão geopolítico global da atualidade.

É com base na importância que o setor elétrico teve no processo de reforma da infra-estrutura Argentina que vamos evidenciar a seguir um pouco da história do mesmo e sua íntima relação com o processo de industrialização do país.

A Argentina, assim como a maioria dos países latino-americanos, teve no processo de industrialização a predominância do capital privado (nacional e estrangeiro) na gestão/operação do setor elétrico, destacando-se a concessionária

modelo de acumulación en la Argentina” e Daniel Aspiazu e Martín Schorr (2003) no livro “Crónica de una sumisión anunciada: las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde”.

SEGBA, sediada na província da grande Buenos Aires e que foi estatizada no final dos anos 50.

Após a Segunda Guerra Mundial houve, na Argentina, um processo muito semelhante aos ocorridos em outros países latino-americanos, isto é, uma gradativa necessidade do Estado assumir as responsabilidades dos investimentos em infra-estrutura no país, visando com isto, alcançar uma rápida industrialização e modernização do país.

Contudo, a principal empresa estatal – hidroelétrica – Argentina cuja estruturação é vertical e integrada é a '*Águas y Energía Eléctrica*' (AYE) que, no seu surgimento, aproveitou-se de condições institucionais e de financiamento externo para compor um conjunto de centrais de geração e de distribuição de energia elétrica, ainda contribuindo para a construção de um sistema interligado de transmissão em quase a totalidade do território nacional.

Predomina, no entanto, no setor elétrico argentino, um parque térmico que, em 1994, representava aproximadamente 63,5% do referido setor, distribuído em aproximadamente 57,8% a óleo e gás e 5,7% nuclear. Tal predominância se sustenta pelas elevadas disponibilidades de reservas de óleo e gás no país que acabaram por suscitar tal característica. A hidroeletricidade representava na mesma época no país aproximadamente 36,4%, operando, em sua maioria, com usinas a fio d'água (ROSA, TOLMASQUIM E PIRES, 1998).

Na década de 1980, contudo, já vinham ocorrendo várias transformações no setor elétrico argentino: a transferência de ativos da distribuidora AYE para cerca de dezessete províncias engendrou com isto um modelo institucional um

tanto complexo no país, com uma diversidade envolvendo agentes federais, provinciais e cooperativas municipais.

O cenário de fundo da década de 1980 na Argentina foi marcado por três processos fundamentais para o entendimento e reflexão sobre o país no final do século XX e início do século XXI, a saber: a transição de um governo autoritário para um governo democrático com a eleição de Raúl Alfonsín (1983-1989) – questão política acerca da Democracia –; a crise econômica pelo qual o país passou na década de 1980, marcada pela hiperinflação e crescimento da dívida externa – crise econômica – e, a implantação da agenda neoliberal a partir de 1989 com o presidente Carlos Menem que assume uma política de ajuste fiscal, abertura financeira e um conjunto de privatizações, dentre outros aspectos – agenda neoliberal (liberalizante).

Com o advento das orientações neoliberais na Argentina a partir da eleição do governo justicialista Carlos Menem (1989-99), começou-se a formar a base para um processo posterior de reestruturação e privatização de diversos setores da economia do país, do qual o setor elétrico continuou fazendo parte.

Ambos os processos tiveram amparo nos seguintes argumentos para a ampliação da abrangência das reformas, a saber: a deterioração financeira das empresas estatais; a queda da qualidade dos serviços e a crise de oferta, provocada pela queda nos investimentos no setor; a existência de corrupção e má administração das empresas públicas; e as altas perdas de “*know-how*” mais competitivo (ROSA, TOLMASQUIM E PIRES, 1998).

Neste processo de reestruturação do setor elétrico, a privatização foi um dos aspectos centrais a serem realizados. Antes de implantá-la, o governo efetuou

um conjunto de mudanças setoriais que consistiu, em seu ponto central, na fragmentação das empresas federais em diversas unidades de negócios, visando facilitar as vendas e, ao mesmo tempo, tentar evitar a formação de monopólios privados no setor (o Brasil posteriormente iria apresentar um processo de privatização semelhante e, também, questionável sobre sua eficácia e sustentabilidade para a continuidade de investimentos no setor).

A privatização do setor elétrico argentino foi feita num espaço de tempo muito curto, sustentado pelo argumento de que as reformas privatizantes precisariam ocorrer o mais rápido possível porque, só mediante isso, os problemas correntes de racionamento de eletricidade seriam superados. Aqui é bom salientar que quando Menem assume a presidência em 1989, uma das marcas do governo passado (Alfonsín) eram as constantes crises (apagões e racionamentos) no setor elétrico argentino.

Com as privatizações, houve também, a criação de um '*Mercado Eléctrico Mayorista*' (MEM), cujas atribuições seriam as de promover um ambiente competitivo de energia elétrica. A administração do MEM era feita por uma companhia independente – '*Compañía Administradora Del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima*' (Cammesa) –, na qual participaram diversos atores, dentre os quais, acionistas (capital privado), o Estado, os geradores, os distribuidores, os grandes consumidores e as empresas de transmissão (BASUALDO, 2001).

Outro fator constituinte das reformas ocorridas no setor elétrico argentino foi a criação de um órgão regulador federal denominado '*Ente Nacional Regulador de la Electricidad*' (ENRE) cujas atribuições foram a de definir os valores tarifários do

mercado cativo de energia elétrica (consumidores com demanda inferior a um MWh anual); estabelecer pedágio para o setor de transmissão, impedir a concentração do mercado e estimular o fim de preços ineficientes.

Refletir sobre o setor energético argentino, seja em seu sentido mais *latu* ou mais estrito, significa compreender um setor complexo que envolve simultaneamente o petróleo, o gás e a energia elétrica (térmica ou hídrica). Como em quase todos os países em desenvolvimento, a Argentina começou a realizar um conjunto de reformas no setor energético que iam desde a desregulamentação do setor até a privatização do mesmo.

Neste sentido, embora a Argentina já houvesse apresentado indícios de mudanças para orientação e condução da economia voltada às reformas liberalizantes para o mercado ainda durante o governo autoritário, seria somente a partir do final dos anos 1980, já sob grande influência das agências multilaterais e principalmente do chamado “*Consenso de Washington*” que tais mudanças ocorreriam.

Um dos marcos fundamentais nesse processo de transformação e/ou reconfiguração do setor energético argentino consistiu na transformação do setor hidrocarburífero pela sanção das leis de Emergência Econômica e da Reforma do Estado em 1989, cuja extensão vai até 1993 com a privatização da YPF. Cabe salientar que a Argentina, assim como quase toda a América Latina durante a década de 1980, passou por várias crises econômicas e com processos sucessivos de crises hiperinflacionárias, ou seja, o quadro econômico e sócio-político era de instabilidade e crise.

Mediante tal quadro econômico e sócio-político é que as orientações pelas reformas liberalizantes para o mercado tomam força e fôlego de implantação generalizada pelos países latino-americanos, principalmente na Argentina e em seguida no Brasil.

É neste contexto que Menem, ao assumir o governo, começa a realizar um conjunto de reformas na economia e no Estado. Dentre elas, um processo muito acelerado de uma política de privatizações de empresas públicas, cuja orientação se convencionou de denominar de neoliberal.

Cabe aqui uma breve descrição de um fenômeno político-econômico ocorrido em toda a América Latina durante o século XX, principalmente após a 2ª guerra mundial donde há um processo histórico marcado pelo seguinte movimento da condução econômica e política dos países em desenvolvimento.

Qual seja: em um primeiro momento há uma condução das coisas econômicas sobre domínio e gestão do capital privado em diversos setores da economia, dentre eles o de energia e transporte (por exemplo), após a segunda guerra mundial o Estado começa a assumir a gestão e investimento destes setores e muitos outros, ou seja, há uma redefinição do Estado tanto nos aspectos infra-estruturais como político-sociais sob a lógica do que se convencionou denominar de estados desenvolvimentistas.

Uma espécie de “*Welfare State*” Latino Americano foi criado, reduzido em dimensão e alcance, porém centrado numa concepção de Estado que não só visava a mediação entre Capital e Trabalho, como também se inseria na economia como ator influente e ativo tanto na condução, planejamento e investimentos, formando assim o tripé clássico de tal Estado (Estado/Capital/Trabalho).

Com o processo de privatização a partir da década de 1990 ainda houve de forma simultânea um processo de desregulamentação de outras áreas da economia para a lógica do mercado, tal como a flexibilização do mundo do trabalho.

Num primeiro momento, podemos afirmar que o discurso e a prática privatista se assentou em bases materiais de um estado dilacerado em seu aspecto econômico e político social, cuja necessidade de reformas se faziam mais que necessárias.

E é neste contexto histórico que as orientações neoliberais retornam à cena político-econômica justificada, por um lado, pela situação de crise e, por outro, pela veiculação discursiva de busca de melhor eficiência e equilíbrio na economia e, conseqüentemente, segundo este discurso, melhores condições de vida para todos. Ou seja, bastava realizar reformas voltadas para as forças do mercado, para que elas atuassem livremente que tudo se resolveria por decorrência natural.

Porém, a situação, pouco tempo depois de realizadas as “ditas” reformas para o mercado, já demonstrava que na prática a eficiência e a livre concorrência não estavam ocorrendo da forma como se imaginava. Começou a apresentar nos setores privatizados uma forte concentração e centralização do capital, formando, em muitos casos, monopólios e oligopólios setoriais, tal qual ocorrido no setor elétrico argentino.

Antes mesmo de apresentarmos um pouco do debate sobre o funcionamento do setor elétrico argentino pós-privatização e sua respectiva crise, faz-se necessário enumerar um pouco mais os fatores contidos na reestruturação realizada no setor voltada para o mercado.

Comecemos pela Lei nº 23.696, sancionada em 1989, a partir da qual se começou um processo de transformação do setor elétrico com a introdução de novos aspectos/conceitos, quais sejam:

- a) introducción y promoción de competencia y mecanismos de mercado en todas las actividades donde esto fuera posible;
- b) creación de reglas de juego para facilitar la concurrencia de productores y consumidores generando precios que transmitan señales eficientes de incentivos para aumentar la oferta eléctrica;
- c) separación del Estado de las actividades empresarias del sector, quedándose con la función de definición de políticas, regulación y control de la actividad;
- d) se debe realizar anualmente un informe de prospectiva orientador del Sector Eléctrico;
- e) incorporación del sector privado en condiciones de riesgo (SECRETARIA DE ENERGIA, 2002; AZPIAZU, 2003).

Todavía, a estruturação do setor para o mercado e suas respectivas características foi marcada pela Lei nº 24.065 (de 1992 e regulamentado pelo Decreto nº 1.398/92) que apresentava como pontos centrais os seguintes aspectos:

- a) división de las actividades del Sector Eléctrico: generación, transmisión, distribución con la participación de comercializadores;
- b) los consumidores se dividen en Grandes Usuarios, y Usuarios Finales. Los primeros se constituyen en Agentes del Mercado Eléctrico;

- c) existencia de un mercado a término y un mercado *spot* para la compra-venta de energía;
- d) los distribuidores pueden comprar la energía al mercado a un precio estabilizado actualizable trimestralmente;
- e) los generadores pueden vender energía al mercado a través de un precio *spot* horario;
- f) la generación necesaria para satisfacer la demanda se determina en función del costo económico de operación del sistema eléctrico;
- g) los precios spot horarios se determinan marginalmente con el costo de la próxima unidad a ser convocada (SECRETARIA DE ENERGIA, 2002).

Outros fatores ainda fizeram parte das novas definições do setor elétrico, possuindo como destaque a possibilidade de intercâmbio do MEM com os países vizinhos, abrindo caminho para a exportação ou importação energia por meio de contratos entre as empresas privadas que estivessem adequadas aos requisitos do marco regulatório.

Ao passo que, por um lado, o conjunto de reformas no setor elétrico argentino alterou de forma efetiva sua modelagem e respectivamente os atores que nele estavam inseridos, por outro, também funcionou como marco político-econômico e estratégico frente à dívida externa, à função do Estado e à incorporação da Argentina ao chamado “mundo global”.

Por meio das privatizações permitiu-se pagar os serviços da dívida externa aos credores externos mediante a instrumentalização do mecanismo de

capitalização de títulos da dívida em transferência dos ativos estatais (período de 1988-1990).

Outro fator se referiu à possibilidade de novos investimentos oriundos dos novos atores adentrados ao mercado elétrico – fato este que não se verificou no decorrer da década de 1990, na gestão Menem, mas, sim, resultando em crise no setor aos fins desta década e se prolongando até os primeiros anos do século XXI (BASUALDO ET ALLI, 2002).

“el programa de privatizaciones, por um lado, permitiría saldar de forma ‘superadora’ el conflicto existente entre lãs fracciones predominantes Del capital (interno y externo). Por outro, como consecuencia de lo anterior, permitiría al gobierno Del Dr. Menem contar con un sólido apoyo político, sobre el cual sustentaría su consolidación en el poder” (BASUALDO ET ALLI, 2002:21).

De forma resumida, pode-se afirmar que as privatizações em geral, e no setor elétrico em particular, funcionaram como fator de conciliação entre os atores internos (capital nacional, elites econômicas e políticas) e externos (capital estrangeiro, transnacional) com a administração governamental, ou seja, entre o Estado e os agentes do mercado (nacional e internacional).

As condições expostas acima encenam uma convergência de interesse sócio-político, ou seja, as condições objetivas de possibilidade de implantação de um vasto programa de reformas estruturais assentadas em um ponto de vista “extra-econômico”. Essas condições alcançadas pelo governo Menem são fundamentais para o seu sucesso na implantação da agenda liberalizante no país na década de 1990.

Em síntese, a Argentina apresentou um conjunto de movimentos históricos assentados em dimensões políticas, econômicas e institucionais fundamentais para caracterizar e efetivar as reformas orientadas para o mercado.

Uma primeira tentativa de implementação de uma agenda voltada para o mercado (como já salientado acima), mas sem muito êxito, ficando praticamente no discurso, remonta aos planos econômicos da última ditadura militar, no governo de Martinez de Hoz que veiculava ser de fundamental importância para a época a privatização de algumas empresas públicas.

Todavia, neste período não só não se privatizou nenhuma empresa, como também se incorporou por meio do Banco Central um conjunto de empresas privadas que haviam quebrado em função da crise iniciada em 1981.

Entre os atores que atuaram politicamente na tentativa de bloquear tais medidas privatistas estavam os parlamentares justicialistas que, com apoio de alguns sindicatos contribuíram para que as propostas de privatização não se efetivassem.

Pouco depois de assumir o governo (mediante um pacto de transição com o renunciante Alfonsín) em plena crise hiperinflacionária, o presidente Menem (do mesmo partido justicialista) enviou para o congresso um conjunto de reformas que continha um ambicioso programa de privatizações muito mais audacioso, radical e acelerado no tempo do que o proposto pelo governo militar em final de 1970 e início de 1980.

A partir da sanção da *Ley de Reforma del Estado* em agosto de 1989 que indicava para as privatizações das principais empresas estatais, a Argentina passou a conviver com um novo papel do Estado, principalmente na gestão do

setor público. A *Ley de Reforma del Estado*, criou um novo mercado para o setor privado atuar.

A *Ley de Reforma del Estado* estabeleceu, dentre outras coisas, que as empresas públicas podiam ser privatizadas mediante decretos do Poder Executivo, sendo que os credores externos poderiam capitalizar seus créditos, o que posteriormente também possibilitou a própria capitalização dos títulos da dívida externa pelos capitais estrangeiros e por alguns grupos econômicos locais (nacionais).

A maior parte das privatizações na Argentina ocorreu entre os anos de 1990 e 1994. Isto faz do processo de privatização argentino um dos mais intensos, só tendo comparações com algumas transformações ocorridas nos países do leste europeu (antes membros do bloco socialista).

Ou seja, em poucos anos, o governo Menem implantou um radical programa de privatização no país. Transferindo com isto ao setor privado muitas empresas estatais (ativos estatais), dentre elas; a empresa petrolífera; o sistema ferroviário (de carga e transporte de passageiros); a companhia estatal de prestação de serviços de transporte e distribuição de gás natural; as principais empresas estatais de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica; a empresa Nacional de telecomunicações; a empresa Aerolíneas Argentinas; além de empresas do setor de siderurgia e petroquímica de propriedade estatal; dos sistemas portuários e dos canais de rádio e TV, dentre outros setores.

Esses são apenas alguns aspectos marcantes do processo de reformas orientadas para o mercado em que a reestruturação do setor elétrico argentino foi fundamental. Uma das decorrências deste processo foi a crise no setor elétrico no

país a partir de 2001, acirrando-se em 2003⁵⁸ com o embate entre o governo e as empresas privatizadas no que concerne aos reajustes tarifários. Neste mesmo período há como cenário de fundo na Argentina uma grave crise econômica marcada pela moratória do país.

4.2 – As Reformas do setor elétrico no México: debates e perspectivas

O setor elétrico mexicano constituiu-se historicamente sustentado na base térmica para geração/produção de energia elétrica, todavia, também faz parte do seu parque gerador algumas plantas de outras matrizes (hidroelétricas, carboelétrica, nucleoeletrica, geotermoeletrica e eólica).

No entanto, a termoeletricidade e a hidroeletricidade são as principais fontes responsáveis pela manutenção do setor elétrico mexicano. As principais empresas de atuação no setor são públicas, a saber: a *Comisión Federal de Electricidad* (CFE) e a *Luz e Fuerza Del Centro*. Apresentaremos a seguir um pouco da constituição histórica do setor elétrico mexicano para posteriormente qualificarmos mais o debate sobre as reformas engendradas no mesmo no final do século XX, principalmente as ocorridas na década de 1990.

A geração de energia elétrica no México tem como marco inicial o ano de 1879, quando foi instalada em Leon, Guanajuato, a primeira planta geradora do país para atendimento das necessidades das fábricas têxteis privadas da época (tal qual verificado no Brasil na mesma época). O principal uso da energia elétrica

⁵⁸ - Neste ano ocorreu vários “apagões” de curta duração no município de Buenos Aires. Tal fato levou a dois movimentos, o primeiro de reivindicação da população com a realização de “panelaços” na Avenida 9 de Julio. Em segundo lugar funcionou com instrumento de pressão das empresas privatizadas para reivindicarem aumentos de tarifas (o que acabou por configurar um embate político entre o governo, as empresas privatizadas e suas matrizes, neste caso em particular, com a EDF, estatal francesa e com subsidiária na área de concessão de Buenos Aires).

neste período era para a manutenção das indústrias têxteis e minerais nascentes e somente marginalmente era utilizada para a iluminação pública e residencial.

Em 1881, há o começo da iluminação elétrica no México a partir do atendimento pela *Compañía Mexicana de Gás y Luz Electrica* marcando, com isto, um novo patamar de desenvolvimento e de formação social no país, principalmente na capital. No ano de 1889 entrou em operação a primeira hidroelétrica do país em Batopilas, Chihuahua.

Em 1898, adentrou ao país a companhia canadense *The Mexican Light & Power Company, Ltd*, que inicia seus trabalhos para prestação do serviço de energia elétrica para todo o Vale do México. E, no ano de 1903, foi concedido à *The Mexican Light & Power Company, Ltd* a exploração das quedas d'água dos Rios de Tenango, Necaxa e Xaltepuxtla.

No ano de 1905, a *The Mexican Light & Power Company, Ltd* já controlava as seguintes empresas no país: *Cia. Mexicana de Electricidad*, *Cia. Mexicana de Gas y Luz Eléctrica* e a *Cia. Explotadora de las Fuerzas Eléctricas de San Idelfonso*, todas atuavam na mesma área de influência da empresa canadense. Com isto, a *The Mexican Light & Power Company, Ltd* passa a ser a empresa hegemônica na prestação de serviços elétricos no Vale do México que incluía a capital do país, ou seja, neste período o setor era movido pelo capital privado estrangeiro.

No começo do século XX, a ampliação do setor elétrico mexicano esteve assentada no capital privado estrangeiro que crescia a cada ano via concessões do Governo Federal. Neste período, o México contava com uma capacidade instalada de aproximadamente 31.0 MW, totalmente gerada por empresas

privadas. Já em 1910 esta capacidade era de 50 MW, dos quais aproximadamente 81%, era gerado pela *The Mexican Light & Power Company, Ltd*. Tal avanço se deve em grande parte pelo sucesso da implantação entre 1900-1905 do primeiro grande projeto hidroelétrico em Nacaxa, no estado de Puebla.

Na segunda década do século XX, a empresa *The Mexican Light & Power Company, Ltd* vê pela primeira vez um concorrente adentrar ao espaço mexicano para prestação do mesmo serviço. A entrada da *The American and Foreign Power Company* (AMFORP) foi marcada pela instalação de três sistemas interconectados entre o norte do território nacional. E no ocidente do país adentrou uma outra empresa estrangeira denominada de *Compañía Eléctrica de Chapala*, com sua sede em Guadalajara. Essas duas novas empresas começaram a ampliar suas atividades nas suas respectivas áreas de influência.

Até o começo da década de 1930, o setor elétrico mexicano foi comandado pelas três empresas estrangeiras supra mencionadas, donde toda a possibilidade de expansão do setor foi realizada por elas, configurando uma situação de hegemonias das respectivas empresas no setor elétrico mexicano.

Foi somente na década de 1930, com o Presidente Constitucional Substituto, general Abelardo L. Rodríguez que se criou a *Comisión Federal de Electricidad* (CFE) em 20 de janeiro de 1934 por meio de decreto lei (sendo regularizada por Lei em 1937, com o Presidente da República Gral. Lázaro Cárdenas del Río). Um dos objetivos da CFE era o de ampliar a capacidade geradora do país a fim de sustentar o desenvolvimento do mesmo.

A década de 1930 ainda marcou o crescente aumento demográfico do México, o que acabou por exigir do país uma rápida resposta por meio da

ampliação de muitos dos serviços de utilidade pública do Estado, dentre eles, o da energia elétrica. Neste período a *Mexican Light & Power Co.* foi obrigada a ampliar suas plantas de geração para atender à demanda crescente e rápida por energia elétrica.

Nos anos de 1940 e 1941 se iniciou o processo de nacionalização da indústria elétrica mexicana, tal qual já havia proposto a Lei de 1937 que regularizava o setor elétrico e determinava como exclusividade do Estado a geração/produção de energia elétrica, seja de origem hidráulica ou térmica. E na mesma década, mais precisamente em 1949, o Presidente da República Miguel Alemán emitiu um Decreto que transformava a CFE em um organismo público descentralizado e com personalidade jurídica e patrimonial própria.

A partir da década de 1930, embora houvesse uma tentativa de nacionalização do setor elétrico mexicano, vai ser somente na década de 1960 com a compra e nacionalização da *Mexican Light & Power Co.*, passando esta a ser denominada de *Luz y Fuerza Motriz* que o setor se constitui como nacional com empresas públicas.

Em 1960, dos 2.308 MW de capacidade instalada no país a CFE respondia por 54%, a Mexican Light & Power (nacionalizada na mesma década) respondia por 25%, a American of Foreign respondia por 12% e o restante das companhias respondiam aproximadamente por 9% (www.cfe.gob.mx).

Neste período, apesar dos esforços de ampliação do parque gerador de energia elétrica, apenas aproximadamente 44% da população contava com energia elétrica residencial.

Além da grande explosão demográfica ocorrida no México desde os anos 1930, o país ainda apresentava um vertiginoso desenvolvimento de sua indústria, da agricultura e de outras atividades urbanas e rurais em geral.

Com a Reforma Constitucional de 1960, no governo do presidente Adolfo Lopez Mateos foi adicionado ao Artigo 27 da Constituição um parágrafo sexto que garantia exclusividade ao Estado a função de planejar e produzir energia no país (TORRE, 1998; GUZMÁN, 1994).

Com a nacionalização do setor elétrico mexicano há uma resposta, mesmo que modesta a época, à necessidade de integração do Sistema Elétrico Nacional para atender a crescente demanda por eletricidade no país e ao mesmo tempo acelerar a industrialização no México. Como fator político-institucional de estabilização deste sistema, o Estado mexicano adquiriu as empresas privadas que já não realizavam os investimentos na intensidade requerida e necessária ao desenvolvimento do país.

Durante a década de 1960, os investimentos públicos no setor de infraestrutura energética do México corresponderam a mais de 50% de todo o dinheiro público investido no país (www.cfe.gob.mx). Nas décadas de 1960/70, o crescimento na oferta de energia elétrica do país foi extraordinário, chegando ao final de 1970, a aproximadamente 17, 360 MW e, chegando em 1991, à capacidade instalada de 17 360 MW. (www.cfe.gob.mx; GUZMÁN, 1994).

A partir de 1962, iniciou-se um processo de integração dos sistemas de transmissão, partindo do Sistema de Operación Noroeste e do Sistema de Operación Noreste. Em meados de 1967, já se havia concluído a integração dos Sistemas de Operación Norte, Oriental, Occidental e Central.

Já na década de 1970, todo o sistema elétrico mexicano estava integrado, faltando apenas os sistemas das penínsulas da Baja California e da Yucatán (que só foram integradas ao sistema Nacional mexicano em 1990) (ARAGÓN, 2003; TORRE, 1998).

O México, assim como os demais países da América Latina, dentre eles apresentados aqui nesta Tese o caso do Brasil e da Argentina, passou pela década de 1980 com constantes e variados programas de estabilização e ajustes estruturais, principalmente a partir da crise do endividamento externo de 1982. Um dos aspectos proposto no ajuste estrutural foram às privatizações total ou parcial de muitas empresas estatais em diversos setores: industrial, financeiro, agropecuário, infra-estrutural e na comunicação, dentre outros.

A questão central desenvolvida neste processo foi justamente a proposição de cortes nos gastos sociais, associados à tendência de privatização dos serviços públicos e dos serviços básicos, num movimento que pretendia transferir as responsabilidades do Estado para as empresas privadas, ou seja, mudar da estratégia estatal desenvolvimentista para a da liberalização para o mercado.

Todavia, antes mesmo de entrarmos propriamente dito nos embates sobre a reestruturação do setor elétrico mexicano faz-se necessário uma apresentação, ainda que sucinta, da constituição do setor no México, tal qual a sua principal matriz de geração e sua respectiva importância para o desenvolvimento do país.

Além da importância da energia elétrica para centralidade da reprodução da vida moderna (urbano industrial), que é um aspecto generalizado na esfera global. Para o México, em particular, do ponto de vista político e estratégico, o presidente Lázaro Cárdenas criou a *Comisión Federal de Electricidad* (CFE) em 1937, cuja

principal atribuição era a de dirigir/coordenar um sistema nacional de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica (TORRE, 1998; ALONSO, 2003).

Não era intenção na ocasião a obtenção de lucro, mas, sim, adquirir a energia com o menor custo e o maior rendimento possível. Os principais pontos de outorga da lei de 1937 para a gestão da CFE de suma importância para o desenvolvimento da economia nacional foram:

- a) Estudiar la planeación del sistema nacional de electrificación y las bases de su financiamiento;
- b) Organizar sociedades que tengan por objeto la fabricación de aparatos, maquinaria y materiales utilizables en plantas de generación en instalaciones eléctricas;
- c) Organizar cooperativas de consumidores de energía eléctrica para procurar el abastecimiento en las condiciones más favorables;
- d) Emitir obligaciones ajustándose a las disposiciones de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito (ARAGÓN, 2003 E MARTÍNEZ, 2003).

Outro fator importante constituído por Cárdenas neste processo foi à criação de um corpo consultivo composto dos seguintes atores:

“(...) um representante de los gobiernos estatales, uno de los gobiernos Del Distrito y Territorios Federales, uno de la Secretaría de Agricultura y Fomento, tres de los consumidore, a saber: agricultores, industriales y oeganizaciones de consumidores y uno de las empresas generadoras de energía eléctrica (...)” (MARTÍNEZ, 2003:11-12).

Por questões analíticas podemos dividir a história/trajetória do setor elétrico mexicano em quatro grandes movimentos, a saber: primeiramente pelo período de aproximadamente 1937 a 1960, marcado pela coexistência da CFE com as empresas privadas estrangeiras; um segundo período (1960 a 1983), marcado pela consolidação e expansão do setor elétrico mexicano; um terceiro período, de crise político-institucional e econômica no setor, a partir de 1983 até meados de 1994 com o agravamento da dívida externa; e, por fim, um quarto período, marcado pelo governo de Carlos Salinas, iniciado em 1994 e com forte empenho para privatizar o setor elétrico mexicano.

O primeiro período (1937-1960) tem como principal fator de reflexão e análise a entrada do Estado no setor para promoção e coordenação do desenvolvimento econômico do país, por meio da chamada de responsabilidades para si na condução dos investimentos e da centralidade da indústria elétrica para o país.

Todavia, embora o Estado tenha feito este movimento, ainda coexistiu no sistema elétrico a participação das empresas privadas estrangeiras que, durante o governo do presidente López Mateos foram compradas e incorporadas ao Estado. Mediante tal incorporação, o Congresso da União considerou tais empresas nacionalizadas e ainda incorporou na Constituição o artigo 27 que constituía as seguintes proposições:

“corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones de servicio a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieren para dicho fin” (MARTÍNEZ, 2003:12).

O propósito do executivo e do legislativo mexicano na ocasião foi o de propor um serviço público moderno e eficiente, cuja capacidade de financiamento ficasse sob responsabilidade do próprio Estado. Ao tomar tais medidas políticas, o governo mexicano, por um lado, garantia à exclusividade e centralidade na gestão dos recursos hídricos para geração de energia hidroelétrica e, por outro, estabelecia a constante possibilidade de intervenção do Estado na economia, além de sua própria responsabilidade de ser um agente institucional da promoção do desenvolvimento (ALONSO, 2003).

Uma das causas na mudança estrutural e de condução/gestão do setor elétrico mexicano adveio do descompasso entre o monopólio privado estrangeiro e o projeto de desenvolvimento nacional, tal fato era evidenciado pelo desequilíbrio entre oferta e demanda de energia, tarifas elevadas dentre outros aspectos mais, a saber:

“La oferta no satisfacía la demanda, las interrupciones en el servicio eran constantes y las tarifas muy elevadas; situaciones que no permitían el desarrollo económico del país. Además, estas empresas se dedicaban con preferencia a los mercados urbanos más redituables, sin contemplar en sus planes de expansión a las poblaciones rurales, donde habitaba el 67% de la población” (MARTÍNEZ, 2003:21).

Com este processo de nacionalização da indústria elétrica mexicana surgiu a necessidade de integração energética em um sistema elétrico nacional, a extensão e ampliação da cobertura elétrica, além de visar acelerar o processo de industrialização do país.

Por outro lado, o financiamento do setor durante este primeiro período (1937-1960) foi predominantemente governamental, enquanto que o momento anterior (1879-1936) havia sido marcado por investimentos privados estrangeiros, principalmente de empresas dos Estados Unidos e da Inglaterra. Com o estabelecimento da CFE e com as grandes investidas na realização de investimentos, o setor apresentou os seguintes pontos como centrais, a saber:

- a) aportaciones del gobierno federal;
- b) impuesto especial del 10% sobre el consumo de energia;
- c) excedente de explotación de la CFE;
- d) empréstitos interiores de Nafinsa y colocación de bonos;
- e) créditos del exterior con garantía del gobierno federal e intermediación de Nacional Financiera (MARTÍNEZ, 2003:36-37).

Com o fim da segunda guerra mundial, em 1946, iniciaram-se fortes investimentos, decorrentes de créditos do exterior, proporcionados pelo BM e o Eximbank. Já em 1950 a capacidade de geração havia duplicado e os recursos financeiros para realização de tal feito provinham do governo federal com 52% dos investimentos, créditos internacionais com 30% e as companhias privadas responderam por apenas 18% dos investimentos, (GUZMÁN, 1994; ALONSO, 2003).

Vários foram os estudos científicos e os discursos políticos no México da década de 1950 que salientaram a importância do fortalecimento e expansão do setor elétrico para o desenvolvimento econômico do país (REVUELTAS, 1994). Dentre os estudos, destacou-se o trabalho de Raul Ortiz Mena, Victor Urquidi,

Albert Waterston e Jonas Haralz intitulado *El desarrollo econômico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, cujos aspectos mais relevantes foram:

“salvo em la minera em todos los ramos de la economía se registraron fuertes incrementos... este adelanto no se hizo a expensas de la producción agrícola que aumentó de manera considerable... es más sin el aumento de las exportaciones agrícolas, las importaciones de bienes de capital habrían sido menores y la industrialización no habría podido progresar con tanta rapidez. Al mismo tiempo que la industria y la agricultura crecían la industria petrolea, la energia eléctrica y las carreteras” (MARTÍNEZ, 2003:37).

O segundo período (1960-1983) caracterizou-se pela consolidação, pela interconexão e unificação da indústria de eletricidade no México. Neste período, um marco político institucional importante para o setor foi à criação em 1975 da *Ley del Servicio Público de Energia Eléctrica*, que ratificava o caráter de serviço público da indústria de energia elétrica e estabelecia novas atribuições e responsabilidades à CFE como organismo público descentralizado e com personalidade jurídica e patrimônio próprio.

Pela descentralização pôde-se realizar um movimento de transferência de algumas atribuições, antes sob responsabilidade do governo central, para órgãos especializados. E, por serviço público, afirmava-se o caráter de prestação do serviço visando à satisfação da coletividade, devendo ser os mesmos regulares, contínuos e uniformes no tempo.

Com a *Ley del Servicio Público de Energia Eléctrica* estabeleceu-se duas grandes fases para o setor, quais sejam:

- a) o planejamento do sistema elétrico nacional;
- b) a realização de todas as obras requeridas para o setor, assim como sua execução, operação e manutenção do sistema elétrico nacional (ALONSO,2003).

Um outro fator presente na *Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (Lspee)* e de fundamental importância se refere à exclusividade do governo federal na condução e manejo das empresas prestadoras de serviços públicos em energia elétrica, a saber, “*el Estado contará com los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo*”, (MARTÍNEZ, 2003:13).

Um dos resultados decorrentes das atribuições legais do CFE na gestão e planejamento do setor elétrico mexicano foi o de induzir/promover o desenvolvimento do setor e conseqüentemente também influir no desenvolvimento do país. Todavia, a partir dos governos de orientação político-econômica mais liberalizante – neoliberais⁵⁹ –, está postura de que a centralidade do Estado na infra-estrutura, e como promotor do desenvolvimento econômico, começa a perder espaço em função de proposições privatistas voltadas para a lógica do mercado. Ou seja, o mercado teria sua dinâmica independente do Estado.

O terceiro período (1983-1994) foi marcado por uma crise aguda na economia nacional e pela crise da dívida externa (movimento similar à maioria dos países da América Latina na década de 1980). As reformas de cunho neoliberal de

⁵⁹ - Alguns autores preferem utilizar o termo “*neoconservadores*” no lugar de “*neoliberais*” por acharem que o primeiro conceito seria mais fidedigno com a realidade histórica do capital. Destacamos David Harvey no livro “O novo imperialismo”.

um lado, e a *Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica* por outro, acabaram por tornar precária a continuidade de expansão do setor elétrico mexicano (REVUELTAS, 1994).

Como resposta a tal processo, o governo de Miguel de la Madrid (1982-1988) se orientou para tentar reabilitar o setor por meio de uma reforma que apresentou os seguintes aspectos:

“se incrementaron sustancialmente las tarifas, se limitó el endeudamiento al 50 % del programa de inversiones, y se financió el resto con recursos propios y transferencias del gobierno federal...se dispuso la reestructuración de su deuda y la asunción de sus obligaciones en dólares, con instituciones de crédito condicionadas al cumplimiento de compromisos en materia de productividad y eficiencia” (MARTÍNEZ, 2003:13).

O que se verifica com a entrada de Madrid na presidência é uma condução econômica do país voltada para o mercado, na qual a privatização da infraestrutura é um elemento central. Tais políticas econômicas vão ser aprofundadas pelo governo seguinte de Carlos Salina de Gortari (1988-1994). A abertura e desregulamentação da economia mexicana ocorreram ainda em meados da década de 1980, todavia as privatizações de empresas de grande porte só vão ocorrer na década de 1990 (ALONSO, 2003).

Pode-se afirmar que desde a moratória do México em 1982, várias foram as pressões externas realizadas no país, principalmente dos organismos multilaterais de crédito e dos Estados Unidos, para que o país realizasse as reformas necessárias no setor elétrico, entendidas por tais atores como a desregulamentação e privatização do setor.

Todavia, as tentativas de reestruturar o setor elétrico sempre esbarravam na Constituição que garantia e definia como competência exclusiva do Estado a prestação dos serviços públicos de energia. Quando o país tornou-se um signatário do Nafta, as pressões aumentaram sensivelmente.

Uma primeira estratégia do governo para enfrentar os impedimentos constitucionais consistiu em retirar da esfera dos serviços públicos um conjunto de atividades da indústria de energia, podendo assim passá-las ao setor privado, mediante outorga da CFE. Mediante tal fato, a partir de 1992 passou a não mais existir barreiras à entrada de capital privado para participar do setor elétrico nas atividades de geração como produtores independentes, autoprodução, co-geração e pequena produção.

O quarto período (a partir de 1994) foi marcado pela “obsessão” privatista do governo Carlos Salinas que, atuando por meio da *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, propunha a incorporação integral das recomendações do *Consenso de Washington* (REVUELTAS, 1994). Ou seja, abertura comercial, redução do setor público com as privatizações dos setores de infra-estrutura, desregulamentação financeira, dentre outras mais.

Todavia, dado às condições político-institucionais do país, as privatizações no México só poderiam ocorrer de forma paulatina, tal qual já vinha ocorrendo desde 1992, quando se autorizou a geração privada de energia elétrica, visando sempre à auto-geração para o auto-abastecimento, co-geração e produção independente.

Mediante esses embates políticos, o crescimento da geração de energia elétrica no período de 1990-1997 foi de apenas 1,3% anual. Com a crise de

financiamento do setor que começa a se agravar na década de 1980 e com a entrada dos governos de Carlos Salinas e Ernesto Zedillo, ambos representantes da agenda neoliberal, liberalizantes para o mercado, ao se verem incapazes de dar uma resposta efetiva e eficaz ao problema de investimentos de novos recursos para geração e distribuição de energia elétrica, deram os primeiros passos para transferir a parte mais rentável do setor energético às empresas privadas de capital estrangeiro, as chamadas transnacionais do setor elétrico.

Como se não bastassem os acontecimentos endógenos à política energética mexicana, que envolviam desde a necessidade de reformas constitucionais até a articulação com as redes de poder local e nacional (interesses do capital nacional, pressões sindicais e de outros setores da sociedade civil organizada).

Ainda havia como fator de pressão e desequilíbrio para o país os fatores exógenos, cujo primeiro marco político e simbólico foi o *Consenso de Washington*. No entanto, foi o Banco Mundial, por meio da Estratégia de Assistência ao País (EAP) em 1995, que considerava e propunha as privatizações da indústria elétrica nacional como uma das principais políticas econômicas a serem adotadas pelo país (ALONSO, 2003; GUZMÁN, 2003).

As recomendações de privatizações no setor elétrico mexicano, oriundas do Banco Mundial pelo relatório da EAP de 1998, consideravam como primordial e central as privatizações no setor elétrico como condição específica para a ajuda econômica internacional e o apoio garantido pelo próprio Banco Mundial (TORRE, 1998).

Além do mais, segundo a Carta de Intenção e o Memorando de Políticas Econômicas e Financeiras do governo mexicano, ambas enviadas ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em junho de 1999 eram especificadas as seguintes políticas:

“o governo contribuirá para o aumento dos investimentos, por meio de seus planos para expandir a infra-estrutura básica, incluindo co-investimentos com o setor privado e a participação desse setor em áreas anteriormente reservadas ao Estado, como a geração de eletricidade. Esse é o motivo pelo qual o governo enviou uma proposta ao Congresso para abrir espaço para a competição no mercado de eletricidade e atrair investimentos privados para a indústria elétrica” (TERAN, 2003).

Embora tais proposições privatistas tenham sido derrotadas por uma ampla oposição social e sindical, o presidente Vicente Fox, ainda que internamente reiterasse que a indústria elétrica não devesse ser privatizada, realizou diversas investidas no cenário internacional para oferecer aos investidores estrangeiros a possibilidade de investirem no setor elétrico mexicano.

Segundo experiências privatistas em outros países latino-americanos (Brasil e Argentina), por exemplo, um dos resultados da privatização do setor elétrico foi o aumento das tarifas, o comprometimento dos direitos trabalhistas e, principalmente, a perda do controle de uma indústria tão estratégica para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento.

Como exposto até aqui, as orientações às políticas liberalizantes para o mercado no setor elétrico, seja no Brasil, Argentina ou México seguem algumas similaridades, embora ocorridas em tempos diferentes seguindo as

particularidades dos embates de forças políticas e sociais no âmbito nacional de cada país.

Outra diferença entre os países acima referidos é o tipo predominante de fonte para geração de energia elétrica. Ao passo que no Brasil a principal fonte é a hidroeletricidade, na Argentina e no México é a termoeletricidade.

Vamos brevemente apresentar do setor elétrico mexicano no que confere às suas bases físicas e aos órgãos de regulação.

O setor elétrico mexicano é composto de aproximadamente 27% de geração hidroelétrica, 60% de termoelétricas (baseadas a óleo combustível – maior parcela – e gás natural), ambas sobre controle estatal por meio da CFE, e aproximadamente 13% oriundo de empresas privadas e outras fontes alternativas. Para ilustração de tais dados verifica-se o Quadro 9 abaixo.

**Quadro 9 – Capacidade instalada por tipo de planta, 1930-1999 (megawatts)
no México**

Años	Total	CFE			
		Hidroeléctrica	Termoeléctrica	Eoloeléctrica	Privada y otras
1930	411	304	107	----	0
1940	680	389	291	----	0
1950	1,234	606	628	----	0
1958	2,560	1,184	1,376	----	0
1964	4,815	1,865	2,950	----	0
1970	7,414	3,228	2,840	----	1,346
1976	12,978	4,541	6,919	----	1,518
1982	21,033	6,550	11,840	----	2,643
1988	26,428	7,749	15,805	----	2,874
1994	37,214	9,121	22,526	2	5,565
1995	35,437	9,329	23,706	2	2,400
1996	37,281	10,034	24,755	2	2,490
1997	37,458	10,034	24,779	2	2,643
1998	38,440	9,700	25,554	2	3,184
1999	39,235	9,618	26,046	2	3,569

Fuentes: Martínez, 2003:99.

1900-1979: Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Electricidad. Tomado del Anuario de los Estados Unidos Mexicanos, SSP-INEGI

1980-1991: INEGI, DGE, El sector eléctrico en México (varios años)

Presidencia de la Republica, informes de Gobierno (varios años)

Nota: De 1955 a 1976 se incluyen plantas de vapor, de 1961 a 1976 plantas de combustión interna, a partir de 1965 plantas de gas y geotérmicas; a partir de 1980 plantas de ciclo combinado, turbogás y carboeléctricas, a partir de 1990 plantas nucleoeeléctricas y a partir de 1995 plantas eoloeléctricas.

Todavía, o governo mexicano atualmente tem preferido priorizar a importação de energia dos Estados Unidos em substituição à construção de novas plantas nas regiões de fronteira com este país (ALONSO, 2003).

No que se refere à totalidade do *Sistema Eléctrico Nacional* (SEM) no México, a predominância do Estado é ainda maior, ou seja, ele detém aproximadamente 87% do total da capacidade instalada que contém uma ampla rede de transmissão e distribuição, interconectadas nacionalmente, além do próprio parque gerador.

Ainda possui o chamado sistema dos EUA e Belize (sistemas isolados que se encontram na Península da Baixa Califórnia, sendo que um deles está interconectado com a rede elétrica dos EUA), (www.cfe.gob.mx). Os outros 12% representam a autoprodução e co-geração de agentes privados e públicos que compõe o Sistema Interconectado Nacional (SIN).

Essa predominância estatal no setor apresenta um duopólio público integrado verticalmente. As duas empresas públicas são respectivamente a *Comisión Federal de Electricidad* (CFE), que responde por aproximadamente 82,5% do total da geração e distribuição nacional, e a também estatal *Luz y Fuerza Del Centro* (LFC), que é responsável por aproximadamente 5% da geração e distribuição para a área central do país, com o devido destaque da Cidade do México.

Além das estatais que controlam o setor elétrico mexicano, a partir de 1993 foi criada a *Comisión Reguladora de Energía* (CRE) com a proposição de ser um órgão técnico ligado à *Secretaría de Energía*. Em 1995 este ente regulador acabou por assumir as funções regulatórias anteriormente de competência da *Secretaria de Energía*. As atribuições da CRE são as seguintes:

- a) outorgar permissões e aprovar os contratos do setor;
- b) solucionar controvérsias entre os agentes setoriais;

- c) aprovar a metodologia de preços da eletricidade importada pela CFE e os encargos pelos serviços de transmissão;
- d) participar da política tarifária, bem como de sua modicidade e;
- e) editar as resoluções setoriais. (www.shep.gob.mx)

Atualmente o setor elétrico mexicano conta com uma capacidade instalada total de aproximadamente 45,6 GW (45.600,00 MW) entre a *Comisión Federal de Electricidad* (CFE) e a também estatal *Luz y Fuerza del Centro* (LFC), sendo 31.073,80 MW de origem termoelétrica (67.72%); 9.600,10 MW de hidroeletricidade (21.15%); 2.600,00 MW de carboeletricidade (5.87%); 1.364,90 MW de nucleoeletricidade (3.08%); 959,00 MW de geotermoeletricidade (2.17%) e 2,2 MW de eólica (0.01%)⁶⁰.

Da capacidade total instalada no México, 44,269.74 MW são oriundas da CFE, donde 9,363.82 MW são de hidroelétricas; 29,979.36 MW correspondem às termoelétricas que consomem hidrocarburos; 2,600.00 MW a carboelétricas; 959.50 MW a geotermoeelétricas; 1,364.88 MW a nucleoeelétrica e 2.18 MW a eoloelétrica.

⁶⁰ As fontes para os dados utilizados aqui são diversas (www.cfe.gov.mx, www.lfc.gov.mx e www.cre.gov.mx). Todas de origem governamental, sites oficiais.

Gráfico 3 - Capacidade Efetiva Instalada de Geração – CFE e LFC

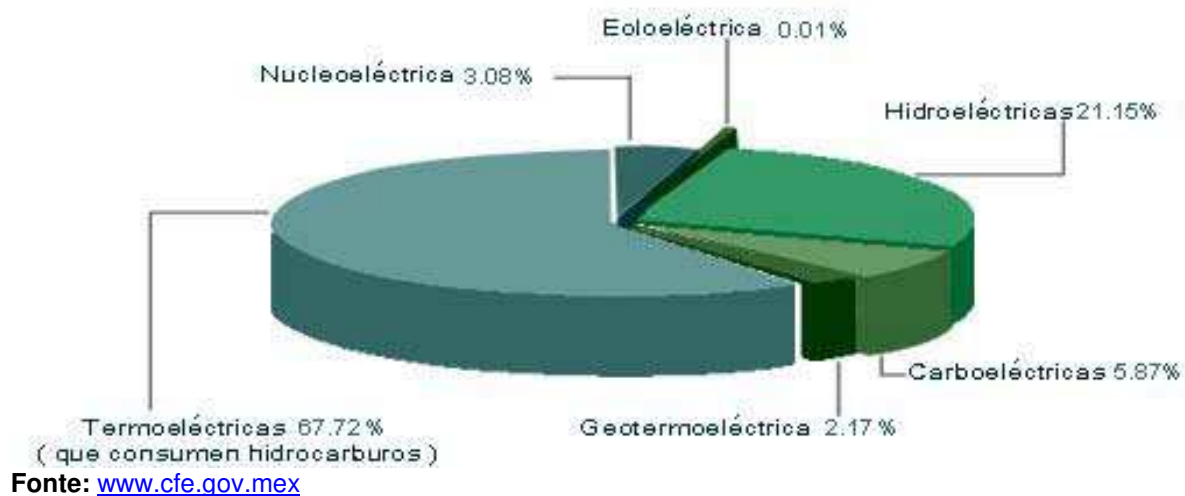
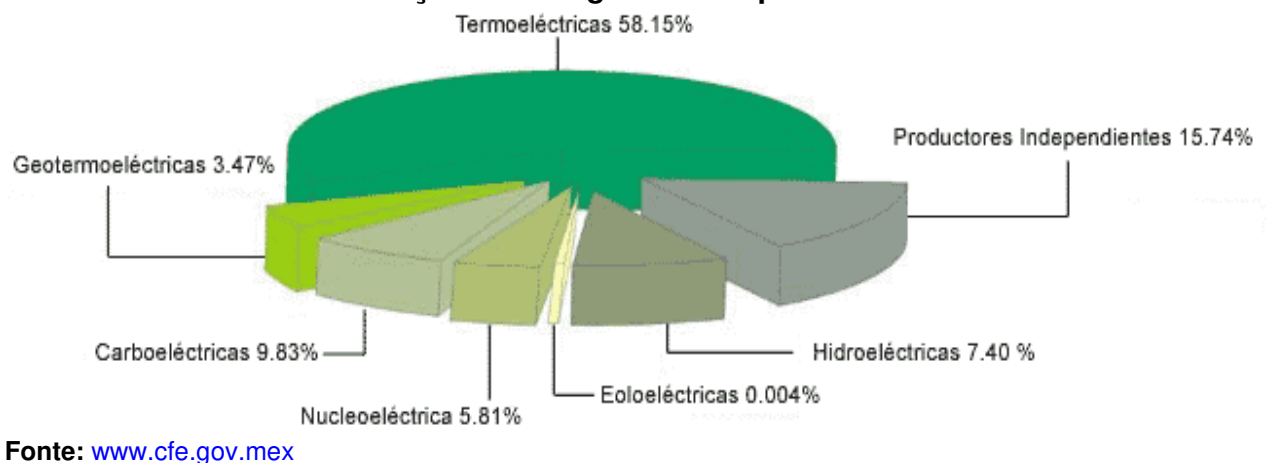
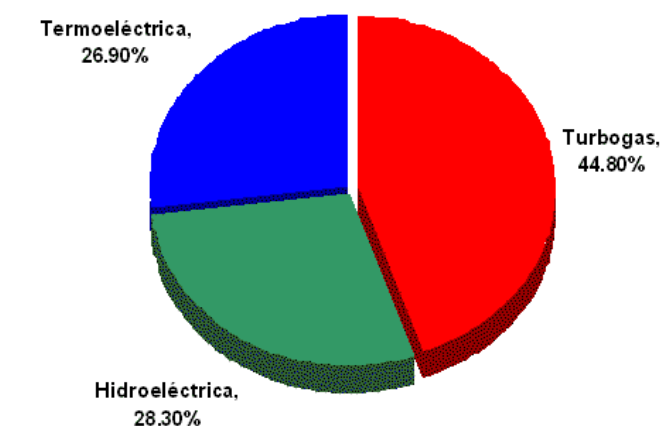


Gráfico 4 – Geração de energia elétrica por fonte - CFE



Já a LFC responde por aproximadamente 1.330,26 MW, donde 26,90% são de origem termoelétrica, 28,30% de hidroeletricidade e 44,80% de turbogas como apresentado a seguir pelo gráfico 5.

Gráfico 5 – Geração de energia elétrica por fonte - LFC



Fonte: www.lfc.gov.mx

Como evidenciado nesta breve apresentação do setor elétrico mexicano, o Estado ainda mantém hegemonia na atuação no setor, seja na geração/produção, transmissão ou distribuição, embora as pressões para liberalização do setor não falem.

Neste sentido, reforça-se a necessidade de se ter no Estado o principal ator responsável para garantir a construção, ampliação, renovação, modernização, expansão e manutenção da infra-estrutura elétrica do país.

Com isto a ação político-institucional do estado mexicano é fundamental para o desenvolvimento do setor elétrico. E como o setor apresenta algumas especificidades com relação a outros ramos industriais, dentre elas, o planejamento e a capacidade de investimento com longo prazo de maturação, é fundamental a presença pró-ativa do Estado no setor.

Primeiro porque o setor elétrico é intensivo em capital e necessita de grandes investimentos financeiros. Em segundo lugar porque o tempo de

maturação dos empreendimentos elétricos é de longo prazo, precisando tanto de estudos técnicos, econômicos, comerciais, ambientais e sociais.

Em terceiro lugar, porque as instalações das indústrias elétricas mexicanas, principalmente referente as hidroelétricas não podem ser vendidas facilmente no mercado como se sucede com a maquinaria da maioria das indústrias de transformação (ARAGÓN, 2003).

Por fim, o setor elétrico tem que entregar o produto final aos consumidores no momento exato, sem interrupções ou atrasos e na quantidade devida, isto porque a energia elétrica não se pode armazenar em quantidades significativas.

Somadas a estas questões técnicas e econômicas há as constantes disputas e conflitos entre os diversos atores sociais e políticos envolvidos direta ou indiretamente no setor elétrico mexicano.

Ao passo que no México as privatizações nos setor elétrico avançaram muito pouco em função dos fatores expostos acima. Na Argentina o setor foi rapidamente passado à iniciativa privada (capital privado nacional e internacional) de forma rápida e intensa já na primeira metade da década de 1990.

Reforçando com isto a construção que pretendemos dar a esta Tese de que as reformas orientadas para o mercado seriam resultadas de fatores exógenos e endógenos (que dependendo das configurações de forças presentes acabam por influenciar os governos para um padrão específico de estratégia para o desenvolvimento). Ou seja, não há unicidade histórica para escolhas de estratégias, mas sim composição de estratégias de desenvolvimento decorrente do embate entre as diversas forças políticas presentes e atuantes num determinado espaço (Estado) com suas variantes nacionais e internacionais.

3ª PARTE

CAPÍTULO 5

5 – As reformas político-institucionais realizadas no setor elétrico brasileiro na década de 1990.

Historicamente, o setor elétrico brasileiro apresentou uma estrutura vertical que consistiu em se ter um parque gerador em uma ponta, a transmissão no meio e, na outra ponta, a distribuição, ou seja, uma estrutura hierarquizada com o Estado controlando todas as fases do processo (geração, transmissão e distribuição).

Porém, com os novos arranjos político-institucionais (da década de 1990) para o setor elétrico, essa estrutura começou a mudar para um modelo de integração horizontal, ou seja, mudança da estrutura estatal hierarquizada para uma estrutura privada de livre concorrência no mercado. Essa estrutura horizontalizada funciona com geradores independentes, distribuidores independentes e transmissão mista (porém, poucas linhas de transmissão foram privatizadas, sendo mantidas a maior parcela delas nas “mãos” do Estado).

De forma simplificada, visualiza-se na figura abaixo a nova configuração do setor elétrico brasileiro em um esquema estrutural do setor elétrico.

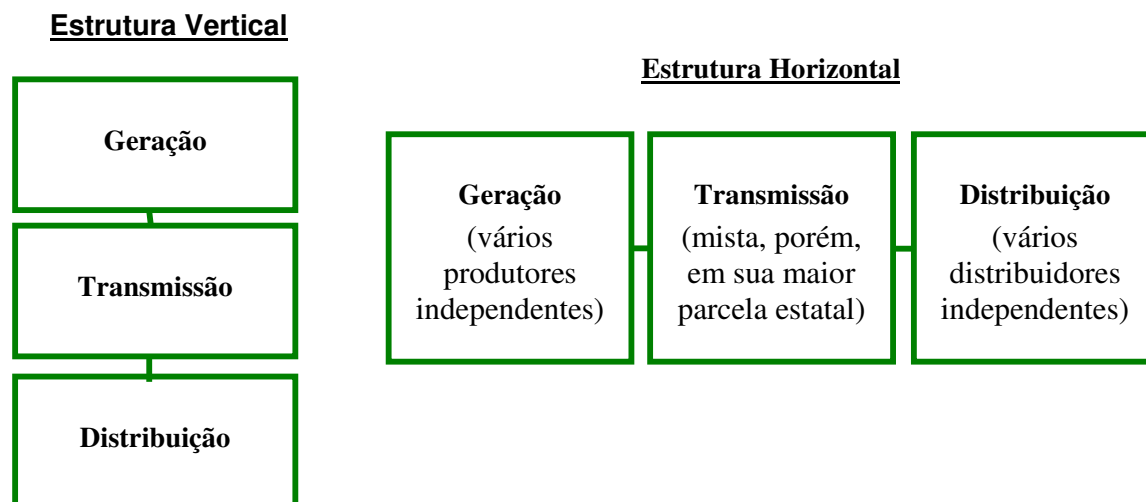


Figura 4 - Esquema de estruturação do setor elétrico

Fonte: Leme, 2000.

A década de 1990 foi marcada por muitas reformas realizadas no Estado brasileiro, especialmente pelas ocorridas no setor elétrico. O processo de reestruturação do setor elétrico acirra-se a partir de 1993, com a promulgação da Lei nº 8.631⁶¹. Ainda no ano de 1993, foi criado pelo Decreto nº 1.009 o Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica – SINTREL, a fim de assegurar o livre acesso às linhas de alta tensão do Sistema Nacional de Transmissão. Em setembro do mesmo ano, por meio do Decreto nº 915 foi dada a permissão para a entrada de investidores autoprodutores de energia no setor elétrico brasileiro.

E, em 1995, com a promulgação das Leis das Concessões nº 8.987 e o Decreto nº 9.074, que regulamentaram o artigo 175 da Constituição⁶², criou-se

⁶¹ Esta Lei eliminou o regime tarifário pelo custo de serviço, abrindo espaço para o processo de criação do Produtor Independente de Energia (PIE) e o estabelecimento de regras para fixação de níveis tarifários, além de estabelecer a obrigatoriedade de contratos de suprimento de energia (contendo quantidades e preços) (FERREIRA, 2000).

⁶² O artigo 175 *incubiu* “ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. – Parágrafo único. A lei disporá sobre: o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as

condições legais para que os geradores e distribuidores de energia elétrica pudessem competir pelo suprimento dos grandes consumidores de energia elétrica.

Já com a Lei nº 9.074/1995 foi estabelecido à introdução da figura do produtor independente e criou as condições normativas para que os grandes consumidores (consumo igual ou maior que 10 MW) tivessem a liberdade de escolher o seu supridor.

No ano de 1997, com a Medida Provisória nº 1.531 foi introduzido modificações nas Leis nº 8.987 e 9.074 – garantindo que qualquer agente vinculado ao setor (produtor independente ou concessionária) poderia importar ou exportar energia.

Tais mudanças institucionais refletem as mudanças sugeridas pelas agências multilaterais para reestruturação do setor elétrico nos países em desenvolvimento. Ou seja, as Reformas orientadas para o mercado, onde o setor elétrico era um setor estratégico para tais reformas, gerando com isto as condições político-institucionais e jurídicas necessárias ao livre acesso às linhas de transmissão; a introdução de produtores independentes e de consumidores livres.

Porém, a privatização começou a ser implantada antes que o Estado tivesse criado os mecanismos necessários à nova regulação do setor. Ou seja, era de se supor que a transição de um Estado produtor para um Estado regulador ocorresse mediante alguns critérios e seqüências político-institucionais e

condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; os direitos dos usuários; política tarifária; a obrigação de manter serviço adequado”.

econômicas, quais sejam: primeiro se criaria um marco regulatório, em seguida criaria as agências reguladoras e por fim realizaria as privatizações (Velascos, 1997; Abrúcio e Costa, 1999; Giambiagi, 1999, dentre outros). Porém, não é isto que verificamos na reestruturação do setor elétrico brasileiro.

A ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) foi criada somente em 6 de outubro de 1997, por meio da aprovação do Decreto nº 2.335. A ANEEL veio exercer a função de órgão regulador em nível federal, substituindo o DNAEE e reordenando as áreas de negócios do setor em: produção de energia (geração); transporte nas tensões mais altas (transmissão); transporte com o específico objetivo de atendimento a consumidores finais (distribuição); e vendas no varejo, com a função de medir e conquistar os consumidores finais (comercialização).

Em esfera estadual, também foram criadas agências reguladoras, a saber: outras 12 unidades da federação criaram suas agências de regulação (porém, vinculadas a ANEEL) do setor elétrico para atender as especificidades da regulação estadual. Suas respectivas agências são: na região Norte, a ARCON (estado do Pará); na região Nordeste, a ARCE (estado do Ceará), ARSEP (estado do Rio Grande do Norte), a ARPE (estado de Pernambuco), a ASES (estado de Sergipe) e a AGERBA (estado da Bahia); na região Sudeste a AGERSA (estado do Espírito Santo), a ASEP (estado do Rio de Janeiro) e a CSPE (estado de São Paulo); na região Centro Oeste a AGER/MT (estado do Mato Grosso) e a AGR (estado de Goiás); e, por fim, na região Sul a AGERGS (estado do Rio Grande do Sul).

Por outro lado, foram tantas as atribuições, ao lado do aporte financeiro ao capital externo (via BNDES) para aquisição das concessionárias, que nos fazem

suspeitar do uso indevido do termo “desregulamentação” para caracterizar o que nos pareceu ser não a retirada estatal do setor elétrico, mas sua mudança na forma de atuação.

Este processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro, na sua realização, ainda contou com um ordenamento que consistiu na contratação por parte do Ministério de Minas e Energia (MME), em 1996, de um consórcio, liderado pela empresa *Coopers & Lybrand*⁶³, pelas empresas *Lathan & Watkins* (ligadas ao ramo de consultoria internacional) e pelas empresas nacionais *Main* e *Engevix* (ambas do ramo de engenharia, gerenciamento de projetos e obras), além de uma empresa de consultoria na área jurídica, a Ulhôa Canto, Rezende e Guerra, visando colher sugestões para a montagem de um novo desenho para o mercado elétrico brasileiro e de uma nova aparência institucional, o que, a partir daí, se convencionou de “*Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro – RESEB*”, (LONGO E BREMANN, 2002).

A *Coopers & Lybrand* organizou o Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro em 7 Estágios, sendo que a cada estágio seriam produzidos Relatórios sobre assuntos específicos vinculados a reestruturação do setor. Durante a realização dos relatórios houve vários *Working Paper* discutindo os mais diversos assuntos vinculados ao setor elétrico no país. O tempo de execução da consultoria foi de 1996 a 1998 (COOPERS & LYBRAND, 1996, 1997 E 1998).

No estágio 1 foi produzido 3 Relatórios. O primeiro sobre a avaliação situacional e a revisão dos trabalhos em desenvolvimento no setor. O segundo foi

⁶³ Empresa com fortes interesses no Gás da Bolívia.

sobre a análise de questões e Programa de trabalho proposto. No terceiro foi estabelecido um primeiro Plano sobre as opções e visões iniciais da consultora.

No estágio 2 e 3 também foi produzido mais 3 Relatórios. O primeiro sobre a prorrogação de concessões. O segundo sobre as licitações por novas concessões e o terceiro sobre a privatização de partes da Eletrobrás.

No estágio 4 foi gerado 3 Relatórios, ambos visavam a apresentação mais geral do Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro, desde o projeto comercial e regulamentar até o plano de implementação.

No estágio 5 foi produzido 4 Relatórios que visavam tratar mais especificamente de documentos regulatórios; de revisão das mudanças legais e proposições de projetos de Leis; do código de energia elétrica e de procedimentos referentes a transmissão e distribuição de energia elétrica no país.

No estágio 6 foi produzido 2 Relatórios. O primeiro referente aos contratos iniciais e o segundo sobre as cooperativas de eletrificação rural. Por fim, no estágio 7 foi gerado o relatório final com todas os estudos e recomendações da consultora para a reestruturação do setor elétrico brasileiro.

Era esperado da consultoria que houvesse sugestões que partissem de uma adaptação dos ensinamentos e experiências das reformas ocorridas em outros países (principalmente do caso Inglês), mas considerando as especificidades do setor elétrico brasileiro (FERREIRA, 2000).

Dentre as especificidades do caso brasileiro, o Governo Federal advertiu as seguintes:

- a) por ser federativo, o regime brasileiro torna indispensável a divisão dos poderes regulatórios entre o governo federal e os governos estaduais.

Esta divisão se traduz em uma delicada negociação política numa circunstância em que as empresas elétricas controladas pelos governos estaduais já estão sendo privatizadas (ABRUCIO & COSTA, 1999);

- b) o sistema elétrico brasileiro é de base hidráulica, sendo necessária forte coordenação da operação na introdução do processo de concorrência na geração;
- c) a rede de transmissão brasileira deveria buscar progressivamente interconectar-se em um sistema nacional mais efetivo e com menos desperdício;
- d) dadas as significativas diferenças regionais e empresariais, alguns mecanismos de compensação regional precisaria subsistir por um período significativo (estabelecimento de transição em diversas áreas no setor);
- e) a existência de um grande número de empresas controladas por governos estaduais, muitas delas com significativos ativos de transporte e geração, exigiria a convivência de empresas privadas e estaduais no mercado elétrico brasileiro durante um período (REZENDE & PAULA, 1997).

As principais sugestões da *Coopers & Lybrand* e demais consultoras e aceitas pelo governo brasileiro foram:

- a) a criação de um mercado atacadista de eletricidade – MAE⁶⁴;

⁶⁴ O MAE exerce a função de intermediador de todas as transações de compra e venda de energia elétrica dos sistemas elétricos interligados. No Brasil houve a criação de quatro sub-mercados

- b) o estabelecimento de ‘contratos iniciais’ para criar uma fase de transição para o mercado de energia elétrica competitivo;
- c) o desmembramento dos ativos de transmissão e a criação de um Operador Independente do Sistema (OIS) para administrar o sistema interligado;
- d) a organização das atividades financeiras e de planejamento neste novo cenário (FERREIRA, 2000).

No campo específico da geração, as recomendações também foram significativas no que tange à transparência e ao acesso livre ao mercado. Dentre o conjunto de recomendações, destacam-se as seguintes:

- a) a desverticalização da geração no que se refere aos ativos federais e estaduais por meio da criação de empresas separadas de geração, as denominadas “gencos” para garantir que o acesso ao mercado de atacado seja livre;
- b) a separação horizontal das duas maiores “gencos” federais, FURNAS e CHESF, para criação de duas novas empresas menores a partir de cada uma delas (LONGO E BERMANN, 2002).

Deste modo, não nos parece que a consultoria se ateu plenamente à realidade brasileira, na qual o mercado atacadista não iria, no médio prazo, incluir

“spot”, quais sejam: Norte, Nordeste, Sudeste e Sul-Centro-Oeste. Participam do MAE os geradores com capacidade igual ou superior a 50 MW, todos os varejistas com carga igual ou superior a 100 GWh e todos os grandes consumidores com demandas acima de 10 MW (TOLMASQUIM E CAMPOS, 2002).

novos produtos como os que obterão a energia por fontes térmicas (óleo, gás, carvão e nuclear como na Inglaterra).

Outro equívoco relevante da consultoria foi ter desprezado em suas análises o controle das cheias, irrigação, abastecimento de água potável, navegação e desenvolvimento regional integrado, questões que são vitais para a nova modelagem do setor no Brasil (REZENDE & PAULA, 1997 E MEIRELES, 1999).

O novo modelo de regulação definido pelo governo federal, dividiu o setor em quatro segmentos, cada qual com uma forma distinta de operacionalização e um agente envolvido. O segmento da geração foi aberto à concorrência privada; o segmento da transmissão permanece como monopólio gerido pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS⁶⁵; o segmento da distribuição também continuaria como monopólio gerido por concessionárias; e, por fim, o segmento da comercialização foi aberto à competição pelas comercializadoras.

⁶⁵ O ONS é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos e que está estruturado sob a forma de associação civil, dele participam geradores, empresas de transmissão e de distribuição, consumidores livres, comercializadores, importadores e exportadores de eletricidade. Suas funções consistem na garantia da qualidade do suprimento elétrico na rede de transmissão; na garantia de que todos os agentes do setor elétrico tenham acesso aos serviços prestados pela rede de transmissão; e o despacho das centrais cujo objetivo é a minimização do preço de energia no mercado atacadista (TOLMASQUIM E CAMPOS, 2002).

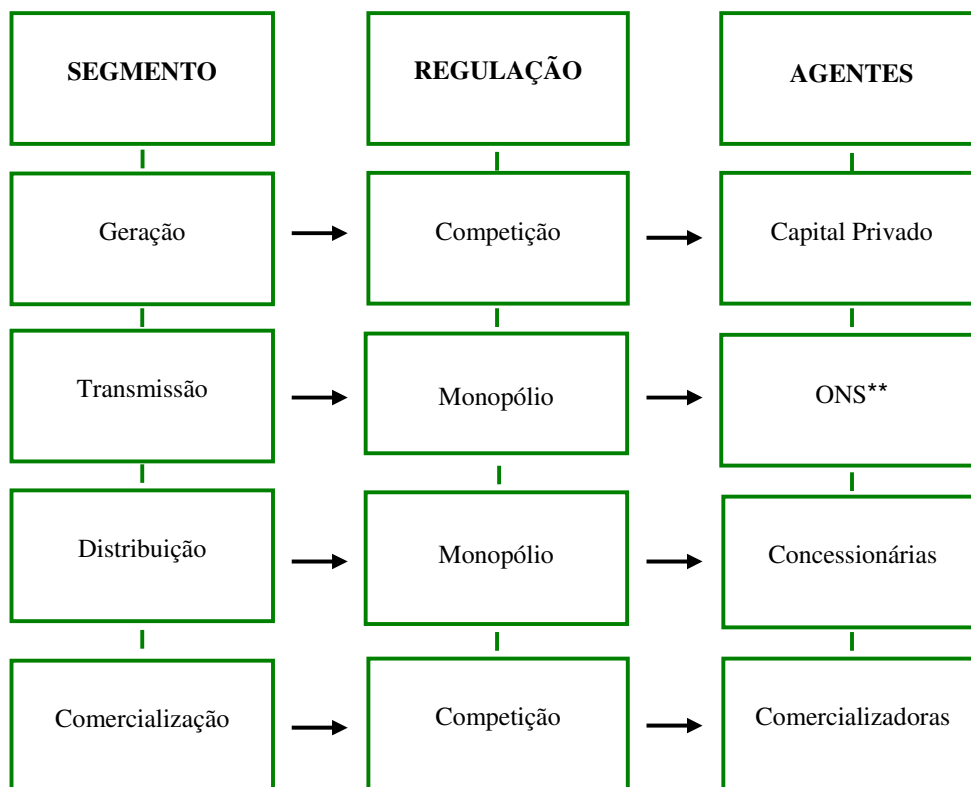


Figura 5 - Modelo de regulação do setor de energia elétrica*

Fonte: Leme, 2000.

* Dados extraídos de Rezende & Paula, 1997.

** Operador Nacional do Sistema Elétrico, uma espécie de cooperativa que reúne geradores, transmissores, distribuidores, importadores, exportadores e associações de consumidores de energia elétrica.

Por outro lado, o governo federal apresentou os seguintes objetivos para que a reestruturação do setor elétrico brasileiro alcançasse, a saber:

- garantir uma oferta de eletricidade segura e confiável para o país e prover energia elétrica para consumidores ainda não atendidos;
- criar condições para aumentar a eficiência econômica em todos os segmentos do setor, introduzindo competição onde possível, delineando um quadro regulatório apropriado;
- manter o desenvolvimento de plantas hidrelétricas econômicas;

- d) criar condições para manter o programa de privatizações e tornar os novos investimentos mais atrativos para o setor privado, através de uma adequada alocação de riscos. (COOPERS & LYBRAND, 1997).

No entanto, as restrições presentes na realidade brasileira, seja nos aspectos técnicos do setor elétrico cuja matriz é a hidroeletricidade; nos fatores econômicos; nos fatores políticos e sócio-ambientais, a saber:

- a) a necessidade de promover moderados aumentos tarifários para não prejudicar o programa de combate à inflação e, paralelamente, manter a confiança dos consumidores no programa de reforma do setor;
- b) o aumento das restrições ambientais aos projetos de geração e transmissão de energia, principalmente quando envolvem área inundada, relocação de população e geração térmica nuclear;
- c) o passado de dificuldades financeiras do Brasil, que coloca os bancos receosos de lhe emprestar recursos, especialmente financiamento de longo prazo;
- d) a dificuldade e a lentidão para se conseguir mudanças legislativas significantes, (ROSA, TOLMASQUIM & PIRES, 1998).

Tendo em vista as possíveis contradições contidas entre a realidade do setor elétrico brasileiro e as propostas oriundas da consultora *Coopers & Lybrand*, é *mister* supor que a reestruturação do setor elétrico brasileiro merece um “*olhar*” crítico. Sob tal perspectiva, Cano (2000), Biondi (1999), Petras (1999) e Bermam (2002), dentre outros, demonstraram que o processo de privatização não foi uma

opção de política nacional planejada e discutida publicamente com toda sociedade civil na intenção de consolidar mecanismos democráticos na gestão do setor elétrico brasileiro em sentido estrito e do Estado em geral.

Petras (1999) não viu com isenção o discurso oficial que exacerbava a privatização como um ato econômico resultante da *“racionalidade do mercado”*, que nos “redimiria” dos “equívocos estatizantes” do passado. Ao contrário, lembra Petras (1999), o crescimento das empresas públicas nas últimas décadas se deu como uma resposta aos fracassos e crises do regime de “livre mercado”⁶⁶ que aqui se pretendeu implantar outrora.

Neste sentido, as reformas engendradas no setor elétrico brasileiro ficaram marcadas por um processo unidirecional que respondeu menos aos interesses dos cidadãos/consumidores de energia elétrica do país do que à conveniência das empresas concessionárias – maioria estrangeiras⁶⁷ – que vem explorando, em sentido lato, o mercado nacional de energia elétrica. Tal situação corresponde a uma realidade heterônoma⁶⁸ marcada pela disputa dos interesses das empresas transnacionais do setor em questão.

⁶⁶ A noção de *“livre mercado”*, desde Adam Smith até nossos dias, com as proposições neoliberais de Hayek e Friedman é identificada como o espaço pelo qual ocorre a liberdade natural dos indivíduos. É o local extra político sem a existência de coerção.

⁶⁷ AES (Estados Unidos), Houston (Estados Unidos), CEA (Estados Unidos), Enron (Estados Unidos), Duke-Energy (Estados Unidos), Tractebel (Bélgica), EDF (Francesa), EDP (Portuguesa), Endesa (Espanha), Iberdrola (Espanha), Endesa (Chile), e Chilectra (Chile) são apenas algumas das empresas transnacionais que participam da distribuição e geração de energia elétrica brasileira.

⁶⁸ Este processo de heteronomia do poder político nacional já foi amplamente debatido por Fernandes (1981). Para o autor, tal processo tem historicamente criado situações onde os rumos nacionais são fortemente influenciados por interesses exógenos e tem se atrelado à rede de relações político-econômicas tradicionais do Estado Brasileiro, formando um compósito deletério ao pleno desenvolvimento social da nação. (FERNANDES, 1981).

Neste sentido a análise da privatização numa perspectiva histórico-estrutural⁶⁹ e estratégica, perante a qual, é possível constatar a ocorrência de modificações na relação entre o Estado e o setor privado é de fundamental importância para esta Tese.

Embora as características da privatização sejam as transferências de ativos e de capital – reelaborando as condições de concorrência, a dimensão de clientela e a política de recursos humanos da própria empresa de maneira profunda –, há especificidades na forma como o Estado busca legitimidade social para efetivar tal processo, bem como também, em quais razões o levou a escolhê-lo (LEME, 2000).

Pela forma com que o setor elétrico brasileiro se estruturou na história, sabe-se que não foi por incapacidade do Estado que o setor elétrico começou a voltar para o setor privado a partir de 1995, mas, sim, por um conjunto de pressões exógenas que cobraram, com altos juros, o pagamento da dívida feita pelo Brasil para a construção do modelo do sistema elétrico estatal e eficiente que sobreviveu até o início dos anos 90.

⁶⁹ O conceito de processo histórico-estrutural nos parece aqui particularmente interessante por permitir, no âmbito metodológico, a necessária fusão entre *estrutura* e *história* na análise social. Isto porque, sob tal perspectiva, as estruturas são concebidas como produto da luta social e como resultado da imposição social, sendo, deste modo, analisadas diante de *processos*. Conforme bem observa Cardoso (1993: 97), “a *idéia de que existe uma explicação histórico-estrutural tem a ver com o processo de formação das estruturas e, simultaneamente, com a descoberta das leis de transformação dessas estruturas. Trata-se de conceber as estruturas como relações entre os homens que, se bem são determinadas, são também (...) passíveis de mudança, à medida que, na luta social (política, econômica cultural), novas alternativas vão se abrindo à prática histórica. Neste sentido, o objeto da análise não se reifica em **atores**, mas se dinamiza em conjuntos de **relações sociais**.*”

“(...) as fissuras oriundas dos grandes investimentos em geração por meio da tomada de empréstimos internacionais de maneira inadequada à realidade financeira mundial do final dos anos 80. O governo tomou dinheiro spot em péssimas condições, agravando o quadro da dívida externa. (...) além disso, alheio à crise internacional, o governo insistiu em fazer Itaipu de uma vez só, ignorando estudos dando conta de que o potencial hidroelétrico da Bacia Platina poderia ser aproveitado por várias usinas que iriam sendo construídas, com comprometimento financeiro menos oneroso” (MARANHÃO, 2001).

Somado a isso, Furtado (2001), nos mostra que o programa brasileiro de privatização – e aqui inclui o setor elétrico –, despontou porque a meta era resolver o balanço de pagamentos e não para solucionar a crise já anunciada por diversos especialistas, ou seja, a finalidade da privatização se apresentava inadequada desde a sua proposta de implementação.

De forma sintética vamos apresentar os quadros seguintes das empresas de distribuição e de geração de energia elétrica que foram privatizadas durante a década de 1990 e seus respectivos compradores (estrangeiros e nacionais).

Quadro 10 – empresas elétricas distribuidoras privatizadas e seus compradores (1995/2000)

Empresa	Estado	Ano da Privatização	Compradores
Escelsa (Federal)	Espírito Santo	1995	Iven, GTD
Light (Federal)	Rio de Janeiro	1995	EDF, AES, Houston, CSN
Cerj	Rio de Janeiro	1996	Endesa, EDP, Enersis
Coelba	Bahia	1997	Iberdrola, Brasilcap, Previ, BBOTVM
RGE (oriunda da CEE)	Rio Grande do Sul	1997	CEA, VBC, Previ
AES Sul (oriunda da CEE)	Rio Grande do Sul	1997	AES
CPFL	São Paulo	1997	VBC, Previ, Fundação Cesp
Enersul	Mato Grosso do Sul	1997	Escelsa
Cemat	Mato Grosso	1997	Grupo Rede, Inepar
Energipe	Sergipe	1997	Cataguases, Uptick
Cosern	Rio Grande do Norte	1997	Coelba, Guaraniana, Uptick
Cachoeira Dourada	Goiás	1997	Endesa, Edegel
Coelce	Ceará	1998	Enersis, Chilectra, Endesa, Cerj
Metropolitana (oriunda da Eletropaulo)	São Paulo	1998	Light
Bandeirantes (oriunda da Eletropaulo)	São Paulo	1998	EDP, CPFL
Elektro (oriunda da Eletropaulo)	São Paulo	1998	Enron
Celpe	Pará	1998	Grupo Rede, Inepar
Borborema	Paraíba	1999	Cataguases-Leopoldina
Celpe	Pernambuco	2000	Iberdrola, Previ
Cemar	Maranhão	2000	PPL

Fonte: Rosa, L.P., 2001:127.

Quadro 11 – Empresas elétricas geradoras privatizadas e seus compradores

Empresa	Ano da Privatização	Compradores
Gerasul (oriunda da Eletrosul, federal)	1998	Tractebel
Tietê (oriunda da Cesp, estadual de São Paulo)	1999	AES, Gerasul
Paranapanema (oriunda da Cesp)	1999	Duke

Fonte: Rosa, L.P., 2001:127.

Corroborando os quadros acima, vamos apresentar quais foram os principais grupos estrangeiros que adentraram ao setor elétrico brasileiro durante a década de 1990. Dos grupos nacionais, destacou-se o consórcio VBC (Votorantim, Bradesco, Camargo Correa) como principal grupo atuando no setor de energia elétrica (distribuição), seja como consórcio ou cada empresa em separado.

Quadro 12 – Principais grupos estrangeiros no setor elétrico brasileiro em agosto de 2000

Grupo	País de Origem	Empresas
AES	Estados Unidos	AES-Sul, Tietê, Metropolitana, Light, Cemig
Enron	Estados Unidos	Elektro
Southern	Estados Unidos	Cemig
Duke	Estados Unidos	Paranapanema
Alliant (ex - Hudson)	Estados Unidos	Light, Cataguases-Leopoldina
El Paso	Estados Unidos	Gerador Independente
Citibank	Estados Unidos	Escelsa
EDF	França	Light, Metropolitana
Tractebel	Bélgica	Gerasul
Endesa	Espanha	Cerj, Coelce
Enersis	Controlada pela Endesa da Espanha	Cerj, Coelce
Iberdrola	Espanha	Celpe, Coelba, Guaraniana
EDP	Portugal	Bandeirantes, Cerj
Endesa	Chile, mas controlada pela Endesa da Espanha	Cachoeira Dourada
Chilectra	Chile, mas controlada pela Enersis	Cerj

Fonte: Rosa, L.P., 2001:128.

As empresas públicas de energia que foram privatizadas surgiram num momento histórico em que, particularmente o Brasil, estava em fase de substituição das importações, precisando de indústrias e serviços que melhorassem sua infra-estrutura. Isto é, o setor público surge como uma proposição pragmática (e menos ideológica) voltada para a promoção do desenvolvimento a partir de alavancagens produtivas e financeiramente executadas pelo Estado.

Se compararmos o processo de criação de estatais que se deu no passado e o processo de privatização que se deu no presente, podemos afirmar que o primeiro se caracterizou como um processo determinado no espaço político

nacional, enquanto o segundo se caracteriza por um processo elitizado e impulsionado pelas forças políticas exógenas (embora pactuados com as elites locais), isto é, marcado pela disputa dos países centrais em torno dos mercados emergentes.

Embora no Brasil, a sociedade civil historicamente tenha participado muito pouco dos debates envolto do planejamento do setor elétrico, com o processo de privatização – iniciado na década de 1990 –, acirrou-se ainda mais a exclusão da participação da sociedade civil, principalmente na esfera político institucional.

As ações do Estado estiveram, no mais das vezes, subordinadas aos conselhos de atores supranacionais e elites empresariais nacionais, isto é, não representativos do público que potencialmente iria sofrer os eventuais impactos negativos da privatização.

Assim, se por um lado, houve a mobilização das elites junto ao aparelho estatal para dar rápida efetivação ao processo, ocorreu, por outro, simultânea desmobilização da sociedade civil, isto é, vendeu-se (na época) pela mídia o processo como algo dado, sem chances de reversão e, portanto, como dinâmica sobre a qual a sociedade brasileira não teria poder decisório, sendo inúteis as manifestações em contrário.

Sem contar que do ponto de vista ideológico e político se justificava a privatização pela necessidade de modernização do país, principalmente nos setores infra-estruturais fundamentais (energia e telecomunicações) para a nova estratégia de desenvolvimento via reformas orientadas para o mercado.

Quando se verifica o processo de privatização na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos, por exemplo, percebe-se a presença de três atores

fundamentais no processo, a saber: o Estado, o capital privado e a sociedade civil⁷⁰.

No Brasil, todavia, o processo foi marcado por dois atores e um espectador, os primeiros sendo o Estado e o capital privado (internacional ou nacional) e, o espectador, a sociedade civil, caracterizada por possuir pouco peso político e pouco poder de negociação no processo.

Perante a fragilidade da participação da sociedade civil na privatização do setor elétrico brasileiro, o processo privatista apresentou uma legalidade jurídico-institucional, e uma *legitimidade social restringida* por ser excludente.

O processo de privatização ocorrido incisivamente na década de 1990 ocasionou alterações significativas nos arranjos institucionais do setor e, ao mesmo tempo, redefiniu e/ou criou novos agentes/atores para atuar no mesmo. Deste modo, o setor elétrico brasileiro passou a contar com os seguintes agentes e/ou entidades para gerir e coordenar o setor elétrico brasileiro, a saber.

O Ministério das Minas e Energia – **MME** – que é o responsável pela definição das políticas públicas para o setor elétrico brasileiro. Ele, ao lado do governo, é responsável pela fixação de diretrizes políticas a serem seguidas pelo setor elétrico.

O MME é um órgão do poder executivo cuja elaboração dos programas governamentais é feita com base nas diretrizes do Conselho Nacional de Política Energética. Por outro lado, ele também define as metas e os instrumentos à prestação dos serviços aos consumidores.

⁷⁰ Alguns autores já desenvolveram vários trabalhos científicos sobre a privatização em outros países, a saber: FARIAS NETO, 1994; VELASCO JR., 1997A E 1997B; PIRES, 1999; PETRAS, 1999 dentre outros.

Entre as suas atribuições ainda consta o planejamento determinativo do sistema de transmissão e o planejamento indicativo (no qual há indícios de desrespeito) da expansão da geração, ambos executados pelo Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão dos Sistemas Elétrico – CCPE (ANEEL, 2001).

A Agência Nacional de Energia Elétrica – **ANEEL** – que incorporou as atividades reguladoras do DNAEE (que sempre apresentou dificuldades de funcionamento – problemas – por motivações político-econômicas). A ANEEL é uma autarquia especial, vinculada ao MME, formalmente ela é um órgão do Estado, autônoma que regula e fiscaliza as atividades do setor. Cabe à ANEEL a implementação das diretrizes e das políticas energéticas do poder executivo, genericamente cabe à ela a função de implementar políticas e de regular e fiscalizar o setor elétrico.

A ANEEL ainda gerencia dois programas inseridos no Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, do governo federal, quais sejam: o Programa de Qualidade dos Serviços de Energia Elétrica (visava garantir a qualidade dos serviços prestados pelos agentes do setor) e o Programa de Abastecimento de Energia Elétrica (que procurava criar condições para o aumento da oferta).

Embora a posse dos diretores da ANEEL seja referendada pelo Congresso Nacional (somente 3 dos 5 diretores), sendo que, 2 desses 5 são por nomeação direta do Presidente da República – o que lhes daria uma considerável estabilidade nos cargos, uma autonomia e uma independência decisória –, há alguns problemas/fatores que têm interferido de forma negativa para a atuação deste órgão regulador, quais sejam:

- a) a inexistência de tradição regulatória de serviços públicos no Brasil; e
- b) a falta de pessoal qualificado para exercê-la, tendo em vista que a legislação veda a participação de técnicos oriundos de empresas elétricas (ROSA, TOLMASQUIM & PIRES, 1998).

Com a recente mudança de governo na presidência da república, uma dúvida, ou pergunta se faz necessária, qual seja, uma vez a ANEEL movimentando um orçamento volumoso via Fundos Setoriais e tendo sua diretoria eminentemente sobre outro “olhar” político, como se daria a relação para implementação de políticas com este orçamento tendo aparentemente um conflito (ou a possibilidade de) entre a diretoria da ANEEL e o novo governo?

O Operador Nacional do Sistema – **ONS** – é o responsável pelas atividades de geração e transmissão de todo o sistema eletro-energético interligado. É uma entidade de direito privado, integrada pelas empresas de geração, transmissão, distribuição e comercialização, além dos importadores e exportadores de energia e dos consumidores livres. As funções básicas do ONS referem-se ao planejamento e a programação das operações no setor; o despacho de forma centralizada na geração; a viabilidade da expansão do sistema de transmissão e mínimo custo e o cálculo do preço *spot*.

O Mercado Atacadista de Energia Elétrica – **MAE** – é uma das inovações do processo de reestruturação do setor elétrico, cujo pressuposto básico consiste no estabelecimento da competição entre os agentes econômicos. Pode-se afirmar que o MAE é o ambiente no qual ocorrem às compras e vendas de energia elétrica

entre os participantes através de contratos bilaterais e mercado de curto prazo (SAUER, 2002).

O MAE foi instituído em 1998, sendo integrado por empresas concessionárias de geração, distribuição e comercialização de energia elétrica.

Em 2001, a ANEEL acabou por intervir no MAE e promoveu uma série de mudanças que começaram com a extinção do COEX (conselho encarregado da supervisão das atividades do MAE), substituindo-o pelo COMAE (de estrutura mais racional e encarregado pela gestão profissionalizada do mercado atacadista). Outra mudança foi a vinculação da atuação da Administradora de Serviços do MAE – ASMAE – com a ANEEL, (ANEEL, 2001).

O Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão – **CCPE** – é o órgão responsável pelo planejamento da expansão do sistema elétrico e dentro de suas atribuições essenciais destacam-se o planejamento determinativo da transmissão; o programa de indicativo de licitações; o programa de inventários e o programa de estudos de viabilidade (SAUER, 2002).

O Produtor Independente de Energia Elétrica – **PIE** – é constituído por empresas ou consórcios autorizados pela ANEEL a produzir e a vender energia no mercado “livre”, sendo que os riscos são por sua conta. Em contrapartida possuem a garantia de livre acesso aos sistemas de transmissão e a autonomia para assinar contratos bilaterais.

O Agente Comercializador de Energia Elétrica que compreendem as empresas que mesmo sendo proprietárias de usinas e sistemas elétricos, são autorizadas a atuar na comercialização de energia. Também podem participar

como comercializadores os importadores e exportadores de energia, além dos produtores independentes.

É na figura do Consumidor Livre que se consistiria a liberdade de escolha por parte do consumidor para comprar energia livremente no mercado segundo sua preferência. Este mercado ainda não está em implementação, deixando apenas para os consumidores com carga superior a 3 MW a liberdade de escolher seus fornecedores. Segundo discursos do governo (FHC, na ocasião) e da própria ANEEL, é intenção a efetivação deste processo de flexibilização no fornecimento de energia até 2005, incluindo aqui, para todos os consumidores de energia, inclusive os residenciais (ANEEL, 2001).

De forma sintética, pode-se visualizar como ficou a concepção do novo modelo para o setor elétrico brasileiro durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (Figura 6).

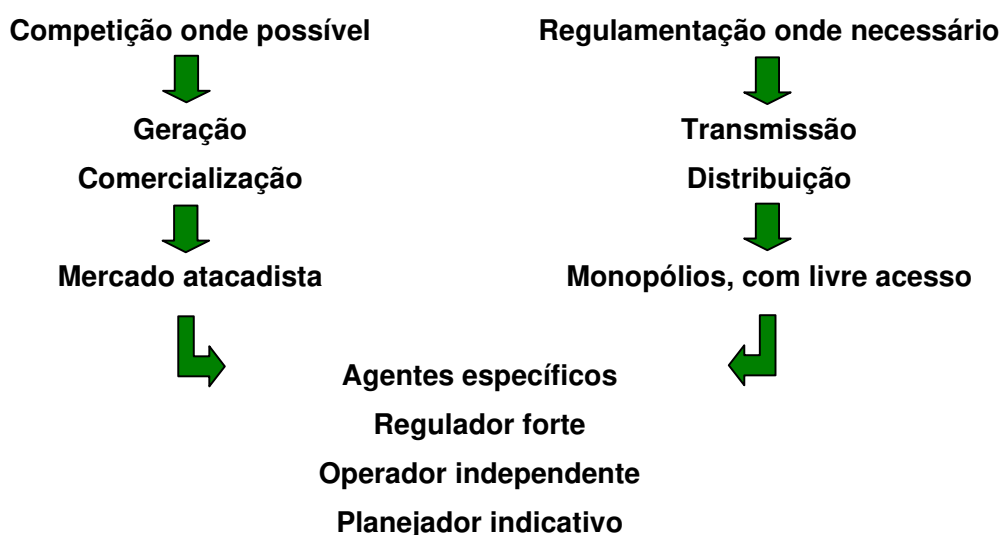


Figura 6 - A Concepção do novo modelo

Fonte: Sauer (2002:146)

Por fim, encontram-se neste novo arranjo político-institucional, diversos atores vinculados aos debates sobre os recursos hídricos. Havendo, neste sentido, a participação nos órgãos setoriais de atores envolvidos com a hidroeletricidade por meio dos Comitês de Bacia e uma atuação ativa do MME e ANEEL nas Câmaras Técnicas.

Há, também, uma articulação entre o CCPE, ANEEL e a ANA nos estudos de inventário de bacias e por fim há uma definição de critérios gerais para elaboração de Plano Diretor para os reservatórios – CNRH (Conselho Nacional de Recursos Hídricos).

Com isto fica evidente que a reflexão e implementação de políticas no que concerne à reestruturação do setor elétrico brasileiro, passa necessariamente pela compreensão e pela possibilidade histórica de interpretar e explicar o conjunto de relações no qual o setor se encontra envolvido, ou seja, relacionando-o com a sustentabilidade que envolve de forma sinérgica a eletricidade, a equidade social, o meio ambiente, o emprego e a democracia.

Só assim se poderia realizar uma reestruturação, prevendo evitar as grandes disparidades que têm ocorrido tanto nas benesses geradas quanto nos prejuízos assumidos entre os diversos atores sociais, donde, os mais desfavorecidos historicamente são os que mais tem sofrido os malefícios (aumentos de tarifas, dentre outros aspectos).

5.1 – A reforma do Setor Elétrico do Estado de São Paulo

Para analisar o caso paulista, faz-se necessário uma breve apresentação histórica da *Light*, que se instalou em São Paulo em 1889, e no Rio de Janeiro em 1905. Nessas duas cidades a empresa encontrou as condições propícias para o desenvolvimento de suas atividades: produção e distribuição de energia elétrica e o transporte urbano eletrificado - bondes.

Uma vez tendo conquistado a concessão, a empresa canadense se deparou com condições favoráveis para exploração do potencial hidroelétrico das bacias dos rios Tietê (SP) e Paraíba (RJ).

A *Light* ainda contou com o dinamismo urbano e econômico das duas metrópoles em que se instalara. O rápido desenvolvimento desses dois mercados consumidores (que na época já eram uma das cidades mais dinâmicas e mais importantes do país) possibilitou a rápida realização de novos investimentos de porte cada vez maior.

As crescentes disponibilidades de energia elétrica a preços relativamente constantes influenciaram tanto o processo de urbanização, quanto de industrialização. Com o aumento do parque industrial, há sensível aumento da demanda por energia elétrica, capitalizando cada vez mais a *Light*.

Porém, a *Light* não se restringiu ao poder econômico que possuía, ela também apresentou, desde sua instalação, boas relações com as oligarquias locais (representadas pelo PRP – Partido Republicano Paulista). A *Light*, aos poucos, tomou o espaço dos serviços de bondes à tração animal substituindo-os

pelo bonde elétrico e também passou a monopolizar a iluminação da cidade de São Paulo.

Já na década de 1920, a *Light* expandia consideravelmente sua área de atuação e de concessão, incorporando várias pequenas empresas de energia elétrica no vale do Paraíba e interior do Estado (Jundiaí, Itu, Porto Feliz e etc.). Absorveu, ainda, a Cia. de Gás e a Cia. Telefônica através da *Brasilian Traction*. Nesse mesmo período, também aumentou sua capacidade produtiva com a construção da usina de Cubatão (ELETROPAULO, 1997).

No final da década de 1920, a *Light* obteve o monopólio dos serviços públicos fundamentais (produção e distribuição de energia elétrica, transportes coletivos – bondes -, gás e telefone). O imenso poderio econômico, aliado com as boas relações que possuía com as oligarquias dominantes, foi fundamental para tal feito.

A década de 1920 não foi só marcada pelo grande sucesso da *Light*. Essa mesma década apresentou alguns problemas e algumas contradições que num espaço de tempo pequeno, levou à derrocada do regime oligárquico. Primeiramente pelos problemas relacionados com a política de valorização do café que vinha prolongando de forma artificial o fôlego da economia agro-exportadora, em profunda crise desde o começo do século XX (CARONE, 1975; FAUSTO, 2001).

Em segundo lugar, relaciona-se às cisões nas oligarquias estaduais, motivadas, em grande parte, pelas reivindicações de setores oligárquicos de alguns Estados de maior participação na política federal que privilegiava

explicitamente São Paulo e Minas Gerais. E em terceiro, a oposição da burguesia – da época – e camadas médias urbanas que buscavam maior participação no poder.

Em quarto, os combates dos trabalhadores assalariados urbanos da época que simultaneamente reivindicavam medidas imediatas e esboçavam projetos de transformações radicais. E por último, a mobilização de setores das Forças Armadas que propugnavam contra as oligarquias por meio dos levantes “tenentistas” – a revolta do forte de Copacabana (1922); o levante de São Paulo e seu desdobramento na Coluna Miguel Costa Preste (1924).

Com a política inflexível de Washington Luis e pela crise de 1929, houve acirramento nas fraturas das oligarquias estaduais. A oligarquia do Rio Grande do Sul, de Minas Gerais e da Paraíba alinhados na Aliança Liberal, com o apoio do Exército e de outras forças políticas, preparou uma insurreição após as eleições de 1930 (muito questionada pela Aliança Liberal).

Com a vitória da Aliança Liberal em 24 de outubro, Getúlio Vargas assume o governo provisório que mesmo contando com o apoio e a simpatia popular, optou por um governo de cima para baixo, mantendo o povo afastado do poder, utilizando-se de coerção quando preciso. O movimento era portador de uma filosofia que é bem definida pela fala de Antônio Carlos Andrada (mineiro): *“Façamos a revolução antes que o povo a faça”* (APUD. ELETROPAULO, 1997).

Nos anos 1930, no governo de Vargas o Estado passou por uma forte e rápida modernização, passando inclusive a ter importante papel na acumulação de capital, no desenvolvimento das forças produtivas e nas relações de produção.

O Estado passou por um reordenamento, centralizando-se e intervindo em diversos setores da vida sócio-econômica e política do país. Novos órgãos e institutos são criados, há grandes investimentos para criação de insumos industriais e implanta-se a legislação trabalhista (justiça do trabalho, jornada de 8 horas, carteira profissional, salário mínimo e subordinação dos sindicatos ao Estado). E ainda instituiu-se o novo Código Eleitoral (voto secreto, Justiça Eleitoral, direito de voto às mulheres, voto obrigatório).

Com a derrocada da oligarquia paulista no levante de 1932, há um reordenamento das forças políticas no poder, permitindo com isto que Vargas se reelegesse na Constituinte corporativa de 1934, recompondo setores da classe dominante.

As crises políticas que se iniciam em 1935, levaram os aliancistas (Aliança Nacional Libertadora – ANL) a se organizarem nos quartéis, desencadeando violenta repressão, estabeleceu-se então um Estado de Sítio e foi criado o DOPS (Departamento de Ordem Política e Social).

Esses fatos foram cruciais para a implantação da ditadura por Vargas em 1937 (Estado Novo) que se constituiu em um golpe de Estado com a outorga de uma nova Constituição, com a suspensão das eleições, extinção dos partidos e o fechamento do Congresso, além de censura e outras medidas repressivas.

Com esse movimento político-militar de 1930, que reordenou a política econômica do Estado, impulsionando as transformações no sentido da industrialização e de uma sociedade de bases urbanas. Também foi responsável

pela redefinição do papel do Estado no controle e fiscalização das empresas concessionárias de eletricidade.

Foi justamente em 1931 que Vargas através de decreto, regulamentou o aproveitamento e a propriedade das quedas d'águas, afetando diretamente a *Light*, barrando a absorção de usinas de pequeno porte e refreando o processo de concentração do setor elétrico.

Em 1933, outro decreto extinguiu o aumento das tarifas dos serviços públicos (gás, telefone, eletricidade e transporte coletivo) com a criação da chamada "*cláusula ouro*", que propunha que os preços fossem reajustados periodicamente conforme as flutuações da taxa cambial. Por fim, em 1934, o governo provisório promulgou a Código de Águas que passaria a regulamentar dentre outras coisas, o setor de energia elétrica.

As medidas de ordem política e econômica no Brasil na década de 1930 afetaram os interesses, negócios e lucros da empresa Canadense *Light*, estabelecendo uma relação tensa e conflituosa entre a mesma e o Estado.

Em 1942, as forças políticas democráticas começariam a reaparecer no cenário nacional e, por pressão dessas forças (populares), o Brasil entra na guerra ao lado dos aliados. Esse fato criou um paradoxo, pois, o país lutava na Europa contra o nazi-facismo, ao mesmo tempo em que o regime do Estado Novo guardava muitas semelhanças com o mesmo, inclusive simpatia política de Vargas com o Facismo de Mussolini.

Porém foi só após 1943, que o movimento oposicionista toma corpo e reivindica reformas jurídicas e institucionais, anistia, eleições, convocação da Constituinte e liberdade de expressão, aglutinando vários setores da sociedade numa ampla frente democrática contra a ditadura estado-novista.

No primeiro semestre de 1945, o movimento democrático tem várias conquistas: é rompida a censura da imprensa; conquista-se a anistia; são marcadas as eleições; os partidos são legalizados, inclusive o PCB (sendo jogado na clandestinidade em 1947, já no governo Dutra) e é convocada a constituinte. Foi um período histórico de rápida e eficaz mobilização social em busca de uma reorganização política, econômica e social do país.

Numa tentativa de impor limites ao processo crescente de democratização e de participação popular, o general Dutra e o general Gois Monteiro apoiados por forças liberais-conservadoras em 29 de outubro depõem Vargas.

As eleições de 1945 foram as mais democráticas⁷¹ realizadas no país até então, sendo disputadas por doze (12) partidos e elegendo o Presidente da República e mais 320 parlamentares para compor a Assembléia Constituinte.

Passados seis meses a nova constituição estava elaborada já sob a perspectiva democrática. Nesse momento a *Light* volta a influenciar de forma direta a política estadual e nacional, tendo um de seus advogados – Pereira Lyra – chamado para ocupar o cargo de chefe de polícia do governo. Durante a

⁷¹ Para muitos cientistas políticos, essa teria sido a primeira experiência democrática de fato no Brasil.

constituente, a *Light* e outras grandes empresas (*Bond&Share*, *Standart*) tiveram muita influência.

Em 1947, por inspiração da guerra fria o governo põe o PCB na ilegalidade e fecha diversas organizações operárias (MUT, CGTB), intervém em vários sindicatos, faz uma lei de greve, impõe uma lei de Segurança Nacional, desencadeia a perseguição política e toma muitas medidas repressivas. Na esfera econômica o modelo liberal é tomado como exemplo a ser seguido, concomitantemente com a neutralização dos instrumentos criados na década anterior de intervenção estatal.

Através do Plano SALTE e das propostas da Missão Abbink, formada por técnicos brasileiros e norte americanos, adota-se uma política privatista e de apoio ao capital estrangeiro.

Em 1947, a *Light* passa o sistema de transporte (bondes) para o município, que por sua vez criou a Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC e nesse mesmo ano ainda foi criada a Cia. Brasileira Administradora de Serviços Técnicos – Cobast, cuja função era a de centralizar a administração e a coordenação das operações das empresas do grupo *Light* no Brasil.

Por outro lado, na tentativa de aumentar suas taxas de lucro, a *Light* começa a utilizar o mecanismo de obtenção de empréstimos do exterior, tendo já em 1948, a garantia do tesouro Nacional para contrair um empréstimo de 90 milhões de dólares do BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento). Esse processo demonstrou que tais mecanismos estavam ligados a operações financeiras na relação da matriz-subsidiárias (repasse de

empréstimos diretos), ou seja, havia intermediações da matriz na obtenção de empréstimos no mercado financeiro internacional com cobrança de elevadas comissões e também de ganhos através da política cambial brasileira (ELETROPAULO, 1996; LEITE, 1995).

A lógica que permeava tal postura advinha da pretensão da *Light* lucrar acima das taxas de remuneração legal, bem como remeter lucros sob forma de juros, garantindo a lucratividade da matriz em detrimento da lucratividade das subsidiárias (ELETROPAULO, 1989).

Com a volta de Vargas, em 1951⁷², o Estado volta a ter importância para a resolução dos principais problemas econômicos do Brasil, tendo como meta o desenvolvimento industrial acelerado e ao fortalecimento do capital nacional. O planejamento proposto por Vargas foi resumido da seguinte forma por Draibe:

“A implantação da industrialização num processo rápido, concentrado e a partir de inversões públicas e privadas em infra-estrutura e indústrias de base, reservando à empresa estatal um papel estratégico e dinâmico; capitalização da agricultura apoiada na modernização da produção rural; organização de um sistema financeiro com a criação de um banco estatal central e bancos regionais; na ampliação e racionalização da arrecadação tributária para dinamizar e dirigir adequadamente o fluxo de investimentos públicos e privados; articulação da economia brasileira à entrada de capital externo nas áreas prioritárias de investimentos e limites à remessa de lucros; redistribuição da renda e a melhoria das condições básicas de vida das massas urbanas, principalmente transporte e alimentação” (APUD. ELETROPAULO, 1989:22).

⁷² Nas eleições realizadas em 1950, Vargas foi eleito com 48,7% dos votos, derrotando nas urnas os seus concorrentes Eduardo Gomes e Cristiano Machado por uma larga diferença (FAUSTO, 2001).

Este projeto de desenvolvimento orientou a política energética no sentido da empresa pública, cuja criação do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento) foi de fundamental importância no programa de eletricidade. Baseado nessa política, Vargas, em 1954, envia para o Congresso projetos criando o imposto único sobre energia elétrica, a Eletrobrás e o Plano Nacional de Eletrificação.

Exceto o último, os outros dois foram postos em prática posteriormente. Pode-se dizer que a partir desse momento histórico o Estado brasileiro toma para si a função de investir grandes recursos na produção de energia elétrica (que ainda permanece na sua vocação hidroelétrica).

Com a aproximação de Vargas as “massas trabalhadoras” por intermédio de seu ministro do trabalho – João Goulart –, houve uma rearticulação dos setores conservadores e golpistas das Forças Armadas e da classe dominante ligados ao grande capital internacional.

Os conflitos decorrentes dessa conjuntura provocaram uma crise política que levou ao suicídio de Vargas. Impossibilitados de impor seus intentos, esses setores conservadores voltam à tona no ano seguinte tentando impedir a posse de Juscelino Kubitschek e Jango, que acabam tendo assegurada a posse graças a intervenção de uma fração legalista do Exército, sob o comando do general Lott (ELETROPAULO, 1989).

O governo de Vargas no começo da década de 50 foi marcado por um desenvolvimento capitalista monopolista. Já, a partir de Juscelino Kubitschek – JK, com o Plano de Metas, o grande capital dos países industrializados penetra sensivelmente na indústria brasileira, desenvolvendo a indústria pesada

(fabricação de automóveis e caminhões, de material elétrico, de eletrodomésticos, de produtos químicos, farmacêuticos e de matéria plástica, dentre outras) também com feições monopolistas.

Simultaneamente ao crescimento industrial, o Estado dava o aporte através do capital estatal com a construção de rodovias e pela ampliação do potencial de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Como podemos perceber, foi justamente durante o processo de industrialização pesada que o setor de empresas públicas direcionadas a geração elétrica se organizou, deixando para o setor privado a distribuição de energia elétrica.

As transformações ocorridas a partir da década de 1950 no setor elétrico, tanto na parte institucional quanto na escala técnica da produção, consolidaram com a criação da Eletrobrás no início da década de 1960, levando o Estado a um comprometimento intervencionista no planejamento e na administração do setor elétrico no Brasil.

O grande dinamismo urbano industrial acirrado a partir da década de 1950 no Brasil fez com que o setor elétrico, principalmente o paulista, o acompanhasse, porém, para o dispêndio de tais investimentos, o capital privado não tinha interesse (a não ser que o custo fosse passado aos consumidores, o que prejudicaria em muito a industrialização e urbanização do país). A solução encontrada foi a entrada do Estado onde requeria maiores massas financeiras, tal como a geração e transmissão elétrica.

Os significativos avanços decorrentes das crescentes forças sociais nos primeiros anos de 1960 são evidenciados pelas demandas criadas pelos mesmos,

dentre elas, destacamos as exigências de promoção de reformas estruturais e/ou de base; e por mudanças democráticas no país (permitindo-se com isso uma maior participação dos trabalhadores urbanos e rurais nos processos políticos).

Em contraposição, as forças conservadoras iniciaram uma campanha de desestatização política que acabou por dividir as forças do campo democrático em 1962. Paralelamente a isso havia ainda a crise política decorrente da renúncia de Jânio Quadros.

Dado esse quadro de crise político institucional juntamente com a união de setores conservadores de diversas instâncias sociais (igreja, empresários, forças armadas, camadas médias dentre outras) criou-se condições para que o golpe fosse realizado em 1º de abril de 1964, data que foi deposto o governo constitucional de João Goulart.

Com o golpe o poder é assumido por uma junta militar que assume o controle do país e imediatamente começa a implantar medidas que iam de cassações de mandatos, suspensões de direitos políticos, prisões e intervenções em sindicatos e demais entidades.

Nos anos seguintes, as medidas arbitrárias continuariam (extinção dos partidos políticos, permitindo apenas um partido de situação e um outro de oposição; atos institucionais e eleições indiretas). Começava-se um longo período de ditadura no país cujo lema era: *“Desenvolvimento e Segurança”*.

O modelo econômico que foi montado a partir daí consistia nos seguintes pressupostos: abertura da economia ao exterior, mediante estímulos às

exportações e ampla importação de capitais, tanto sob forma de investimentos como de empréstimos; expansão de crédito ao consumidor; estímulo à poupança interna mediante a correção monetária das taxas de juros; política salarial e trabalhista capaz de proporcionar às empresas mão de obra barata, abundante e bem disciplinada (SINGER, 1995).

Por decorrência do modelo adotado a partir de JK, houve grande concentração do capital, endividamento externo e arrocho salarial dentre outros fatos deletérios à sociedade brasileira da época. A partir de 1973-74 o modelo começa apresentar problemas conjunturais e estruturais, levando o país a uma crise econômica e social mais duradoura.

O setor elétrico em particular recebeu, durante os primeiros dez anos da ditadura militar, um aporte financeiro significativo, o que permitiu que o setor ampliasse a capacidade instalada de geração⁷³. A partir de 1974, com a crise econômica nacional e internacional, os investimentos no setor elétrico passaram a subordinar-se às diretrizes da política econômica que estava centrada no pagamento da dívida externa e no combate a inflação, trazendo sérios problemas para a continuidade da expansão do setor.

Desde a crise iniciada em meados da década de 1970, passando por toda a década de 1980 e chegando a década de 1990, há diversas tentativas de ajustes econômicos e de tentativas de reestruturar o setor elétrico brasileiro.

⁷³ A empresa *Light* tinha uma concessão de exploração dos recursos hidroenergéticos de 100 anos e, faltando apenas alguns anos para o encerramento desta concessão a empresa foi estatizada pelo governo Geisel. Com o processo de reestruturação e as privatizações pós 1990 a *Ligth* volta a comprar a empresa antes estatizada.

Todavia, a década de 1990, começa tendo como marco as proposições de reformas orientadas para o mercado em diversos setores de infra-estrutura, dentre eles, o da energia elétrica. O Estado de São Paulo por sua vez, também não ficou de fora das reformas propostas, dentre as quais destacamos as referente a reestruturação do setor elétrico paulista que assim como no Brasil é eminentemente oriundo de fontes hidroelétricas. Das principais reformas destacamos a privatização na geração e distribuição de eletricidade.

O governo do Estado de São Paulo, seguindo a mesma orientação do governo federal, também acompanhou a tendência de transferir à iniciativa privada as empresas até então sob sua tutela. Tal movimento deu-se no setor elétrico paulista a partir de 1996, com a regulamentação da Lei Estadual n.º 9.361/96. A privatização do setor elétrico paulista se deu sob as orientações do Programa Estadual de Desestatização (PED), presidido pelo vice-governador Geraldo Alckimin.

Todavia, questões complexas envolviam a nova opção política de gestão do setor elétrico no estado de São Paulo. Com efeito, o sentido unidirecional dos discursos privatistas não resistia a uma análise mais atenta de sua lógica conceitual e dos procedimentos que viabilizariam sua efetivação.

No que se refere à “privatização” das dívidas das empresas estatais, ainda que sob um olhar estritamente contábil, a alternativa privatista nos pareceu absolutamente desnecessária. A suspensão da captação de recursos externos para investimentos em infra-estrutura (suspensão esta inclusive imposta pelo Fundo Monetário Internacional nos últimos acordos estabelecidos com o governo

brasileiro) evidentemente, comprometeu a capacidade de expansão do setor elétrico regional e nacionalmente.

Além disto, o próprio Estado diminuiu sensivelmente os gastos públicos da União em geração, transmissão e distribuição de energia. Conforme nos mostra Gasques (2001). De 1980 a 1999, os gastos totais na função Energia e Recursos Naturais do orçamento da União caíram 11,34%, tendo este sido o maior declínio dentre todas as funções orçamentárias⁷⁴.

Por outro lado, contrariamente, a privatização do setor foi financiada em grande parte pelo dinheiro público. O BNDES financiou as empresas estrangeiras no equivalente à metade do valor de leilão das empresas privatizadas⁷⁵.

São Paulo tinha, até então, três grandes empresas estatais de energia elétrica, a CESP, a ELETROPAULO e a CPFL, que eram responsáveis pela produção e distribuição de energia no estado.

A CESP foi constituída, em 5 de dezembro de 1966, como Centrais Elétricas de São Paulo a partir da fusão de 11 empresas de energia elétrica. O objetivo era centralizar o planejamento e racionalização dos recursos do estado de São Paulo no setor energético.

Das 11 fusionadas, cinco eram empresas de economia mista com participação majoritária do governo estadual. Eram elas: Usinas Elétricas do Paranapanema (Uselpa), Companhia Hidroelétrica do Rio Pardo (Cherp), Centrais

⁷⁴ Cabe ressaltar que neste mesmo período (1980-1999) o Orçamento Geral da União recebeu um incremento de 12,21% (GASQUES, 2001).

⁷⁵ - A esse respeito nos fala Paulo Nogueira Batista Jr. em entrevista ao jornal Folha de São Paulo do dia 13 de novembro de 2000, no caderno Dinheiro, que "... um banco nacional de desenvolvimento não deve financiar empresas estrangeiras. Elas têm um acesso ao mercado internacional de capitais muito maiores do que as nacionais...". Nessa entrevista Nogueira defende a volta de um nacionalismo desenvolvimentista adequado às novas configurações mundiais, sem perder de vista a necessidade de buscar uma maior competitividade no cenário internacional.

Elétricas de Urubupungá (Celusa), Bandeirante de Eletricidade e Companhia Melhoramentos de Paraibuna (Comepa).

Duas dessas empresas estatais englobavam seis empresas particulares. A Cherp detinha o controle acionário da Central Elétrica de Rio Claro (Sacerc) e de suas associadas, a Empresa Melhoramentos de Mogi Guaçu, a Companhia Luz e Força de Jacutinga e a Empresa Luz e Força de Mogi Mirim. A Belsa controlava a Companhia Luz e Força de Tatuí e a Empresa Luz e Força Elétrica de Tietê.

Em 27 de outubro de 1977, a razão social da CESP foi alterada para Companhia Energética de São Paulo. O objetivo foi ampliar a atuação da empresa, abrindo espaço para o desenvolvimento de outras atividades além das tradicionais relativas aos serviços públicos de energia. Teve início o estudo de fontes alternativas de energia, como o hidrogênio e o metanol.

A CESP, desde a sua criação, foi a maior empresa de geração de energia elétrica brasileira. A tecnologia desenvolvida pela companhia nas áreas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica foi reconhecida mundialmente. Os trabalhos na área de meio ambiente e hidrovia foram pioneiros no setor elétrico brasileiro, contribuindo para destacar ainda mais a atuação da CESP.

Com o processo de reestruturação visando a privatização das empresas supra, a CESP (Companhia Energética de São Paulo), a maior geradora do estado e uma das maiores do país, tinha sob sua responsabilidade a distribuidora

Elektro⁷⁶. A Elektro foi privatizada em 16 de julho de 1998, e a empresa ganhadora do leilão foi a ENRON⁷⁷. O valor de sua venda foi de 1,479 bilhões de reais.

A CPFL que foi privatizada em 05 de novembro de 1997, por 3,014 bilhões de reais, é controlada agora pelo consórcio VBC (Votorantim, Bradesco e Camargo Corrêa), pela Previ e pelo fundo de pensão dos funcionários.

A ELETROPAULO foi dividida em quatro empresas, mas só as duas empresas de distribuição (ELETROPAULO Metropolitana e Empresa Bandeirante de Energia) foram privatizadas. A ELETROPAULO Metropolitana foi comprada pelo consórcio LIGHTGÁS Ltda pelo preço mínimo de 2,026 bilhões de reais. A LIGHT controla as duas regiões de maior consumo do país - o Rio de Janeiro e São Paulo (uma das maiores regiões consumidoras da América do Sul). O consórcio supra é formado pelas empresas AES⁷⁸ (*Applied Energy Services*), a CSN (Companhia Siderúrgica Nacional), a EDF (*Electricité de France*)⁷⁹ e a *Reliant Energy Internacional* (Houston).

A Empresa Bandeirante de Energia não foi vendida a primeira vez que foi à leilão, sob a alegação de que o preço mínimo estava muito alto, retardando o cronograma de privatizações previstas. A empresa foi vendida ulteriormente para a concessão composta pelas empresas EDP (Eletricidade de Portugal) e CPFL ao preço de 1.014 bilhões de reais.

Deste modo, as privatizações das empresas de distribuição de energia elétrica do Estado de São Paulo ficaram sob a seguinte configuração: duas delas

⁷⁶ Elektro foi o nome dado a empresa de distribuição de energia da CESP para ser privatizada.

⁷⁷ Empresa recentemente envolvida em escândalos contábeis em seu país matriz.

⁷⁸ Empresa Norte Americana que em 1998 já estava presente em aproximadamente 35 países do mundo.

⁷⁹ Empresa estatal francesa.

ficaram controladas integralmente por grupos estrangeiros, uma formada por consórcio nacional e uma mista. A empresa nacional participante da concessão da empresa Bandeirante é controlada pelo consórcio ganhador do leilão da CPFL.

Demonstrando que a empresa nacional que controla um consórcio e que participa em outro de forma mista com o capital estrangeiro é a mesma, ou seja, o capital nacional que conseguiu adentrar/comprar as empresas leiloadas se restringem a poucos grupos econômicos hegemônicos, a saber: o consórcio VBC, por exemplo.

O Quadro 13, abaixo, evidencia algumas informações sobre o processo de privatização das empresas de distribuição de energia elétrica no Estado de São Paulo como uma forma de sintetizar e apresentar (de forma didática) os compradores, a data, o valor da venda e o ágio conseguido nas transações.

Quadro 13 – Data da privatização e valor da venda das empresas de distribuição de energia do Estado de São Paulo

Empresas Distribuidoras	Data Leilão	Venda (US\$)	Ágio (%)	Grupo Controlador
CPFL	05/11/97	2.730.649.432,71	70,12	VBC
ELETROPAULO	15/04/98	1.777.835.455,79	0,00	LIGHTGÁS
ELEKTRO	16/07/98	1.275.222.663,48	98,94	ENRON
BANDEIRANTE	17/09/98	867.113.100,02	0,00	EDP e CPFL

Fonte: Eletrobrás (www.eletrobras.gov.br)

VBC – consórcio (Votorantim, Bradesco e Camargo Correa), Fundo de Pensão do Banco do Brasil e BONAIRE (Fundos de Pensão da CESP, SISTEL, ECONOMOS, PETROS, SABESPREV, METRUS e BABESPREV)

LIGHTGÁS – Reliante Energy Internacional (Houston), EDF (Electricité de France), AES, BANESPar e CSN (Companhia siderúrgica Nacional)

ENRON – EPC – Empresa Paranaense Comercializadora, ENRON e ETB

EDP e CPFL – EDP (Electricidade de Portugal) e CPFL (VBC)

A privatização do setor elétrico paulista acabou reproduzindo o discurso do governo federal, reafirmando que a mesma seria a melhor alternativa para o Estado no que tange à oferta e a demanda de energia elétrica, como também, o melhor caminho para o retorno do desenvolvimento estadual. Os argumentos em defesa de tais proposições são basicamente feitos sob três vertentes:

- a) a primeira, seria para a maior obtenção de lucros e o pagamento do endividamento das empresas (“privatização” das dívidas públicas);
- b) a segunda, seria para o aumento da produção energética para suprir a demanda e aumentar a porcentagem da população que tem acesso a ela (universalização do serviço); e

- c) a terceira, é a reorganização do papel do Estado, deixando de ser investidor para ser o fiscalizador, regulador de investimentos oriundos do setor privado (reformas orientadas para o mercado – liberalização).

Em oposição ao discurso oficial da privatização, há também a veiculação do discurso de que esta alternativa era desnecessária, pois, crê-se que, uma vez melhorada a administração das empresas, evitando os gastos desnecessários e não inchando as estatais com uma quantidade de funcionários maior do que a necessária para o funcionamento da empresa, elas seriam lucrativas (BIONDI, 1999).

Como já exposto acima, a privatização foi financiada, em grande parte, pelo dinheiro público, via BNDES que financiou (via aporte financeiro) as empresas estrangeiras no equivalente à metade do valor de leilão das empresas a serem privatizadas.

A AES, compradora da Companhia de Geração de Energia Elétrica Tietê e a *Duke Energy*, compradora da Companhia de Geração de Energia Elétrica Paranapanema são apenas algumas das empresas que se beneficiaram desses financiamentos. O Estado ainda aceitou títulos “podres”⁸⁰ como parte do pagamento (CANO, 2000).

⁸⁰ Por “moedas podres” compreendem vários títulos de dívidas do governo federal, como por exemplo, os da Dívida Agrária, Siderbrás, CP, OFND dentre outros, além da pequena quantidade de títulos da dívida externa. As “moedas podres” se constituíram no grosso das privatizações ocorridas entre 1991 e 1995. Esta opção pela aceitação de “moedas podres” passou por dois ordenamentos: o primeiro foi a escolha arbitrária de que elas poderiam ser aceitas nos leilões e a segunda, embora valessem no mercado secundário algo em torno de 45 % de seu valor nominal, foram aceitas por seu valor integral (salvo os da dívida externa, que tiveram deságio de 25 %), proporcionando ganhos extraordinários para seus vendedores e para os compradores (que compravam ativos pagando cerca da metade de seu valor). (CANO, 2000).

Para que a privatização ocorresse no setor elétrico paulista o governo realizou algumas cisões em algumas das empresas de geração e distribuição do Estado. Uma das cisões mais importante foi a da CESP, sem o qual não se poderia realizar as reformas na referida empresa. A CESP ficou dividida em três empresas de geração e uma de transmissão (Figura 7).

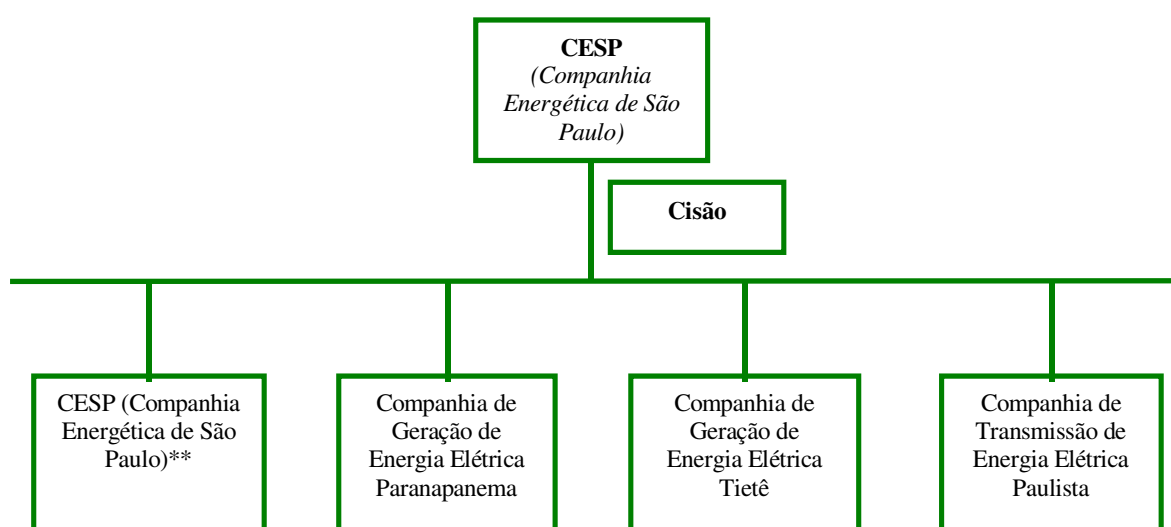


Figura 7 - Cisão da CESP – Privatização do setor elétrico Paulista*

* Este organograma foi extraído da Audiência Pública da CESP para privatização da Companhia de Geração de Energia Elétrica Tietê (www.cesp.com.br)

** A CESP, ou como foi denominada, CESP Paraná (por conter as usinas que utilizam o aproveitamento fluvial do Rio Paraná) não foi privatizada.

A Companhia de Geração de Energia Elétrica Tietê (CGEET) foi vendida à empresa norte americana AES e a Companhia de Geração de Energia Elétrica Paranapanema (CGEEP) foi vendida a também norte americana *Duke Energy*. A CESP Paraná passou por várias tentativas de leilão, sem muito sucesso.

Na época aventava-se que a AES e a Duke Energy eram grandes candidatas para a compra. Qualquer uma das duas que, porventura, viesse a

ganhar o leilão da CESP Paraná ficaria com aproximadamente 70% da capacidade instalada de geração elétrica do Estado de São Paulo. Com crise no setor em 2001, a privatização da CESP Paraná foi abortada, permanecendo a empresa estatal até hoje.

O quadro da participação das empresas na energia gerada no Estado de São Paulo acumulada em 12 meses (findos em março de 2000 – 58,917 GWh), era a seguinte: a CESP Paraná respondia por 51%, a Companhia de Geração de Energia Elétrica Tietê (CGEET) por 23%, a Companhia de Geração de Energia Elétrica Paranapanema (CGEEP) por 20%, a Empresa Metropolitana de Água e Energia S.A (EMAE) por 5% e as demais empresas por apenas 1% (SECRETARIA DE ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2000)⁸¹.

A geração de energia elétrica do Estado de São Paulo, também foi comprada pelo capital privado estrangeiro. Embora a empresa CGEEP tenha sido vendida a um ágio de 90,91% e a CGEET a um ágio de 29,97%, alguns autores afirmam que o valor estipulado para o leilão estava abaixo do valor real das empresas (BIONDI, 1999 E CANO, 2000).

O Quadro 14 evidencia as informações acerca da privatização da geração de energia elétrica paulista, como o valor da venda, os respectivos ágios e os grupos compradores como forma de evidenciar a influência que os grupos estrangeiros tiveram no processo de privatização paulista (assim como também em esfera nacional).

⁸¹ - Em maio de 2007, esses percentuais pouco se alteraram.

Quadro 14 – Data da privatização e valor da venda das empresas de geração de energia elétrica do Estado de São Paulo

Empresas Geradoras	Data Leilão	Venda (US\$)	Ágio (%)	Grupo Controlador
CGEEP	28/07/99	651.465.111,33	90,21	DUKE ENERGY
CGEET	27/10/99	721.756.675,07	29,97	AES
CESP*	**	_____	_____	_____

CGEEP – Companhia de Geração de Energia Elétrica Paranapanema

CGEET – Companhia de Geração de Energia Elétrica Tietê

CESP* - CESP Paraná

** Houve duas tentativas de privatiza-la, mas sem sucesso. Com a deflagração da crise em maio de 2001 não houve mais forças políticas para realizar a privatização da empresa.

Outros fatores, instituições e/ou arranjos político-institucionais presentes e essenciais para a reestruturação – privatização – do setor elétrico paulista foi a Secretaria de Energia do Estado de São Paulo e a Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE). Esta segunda de caráter regulatório e implementadora e executora de muitas das proposições advindas da ANEEL.

A Secretaria de Energia do Estado de São Paulo tinha por objetivo coordenar as empresas ligadas ao setor elétrico (duas empresas de transmissão – a Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista e a Empresa Paulista de Transmissão de Energia Elétrica; a CESP que é uma geradora remanescente da grande CESP – ela está praticamente restrita ao rio Paraná e uma parte do rio Tietê com a usina Três Irmãos; e a Empresa Metropolitana de Água e Energia Elétrica – EMAE).

Além dessa função de coordenar, ainda compete a secretaria a função de estabelecer a política pública na questão relacionado à energia elétrica, ao planejamento do setor elétrico do estado de São Paulo. Induzir de forma global e

geral outras fontes de energia no estado (biomassa, fotovoltaico, co-geração, a gás), isto porque o estado não tem mais grandes recursos hídricos para continuar investindo em hidroeletricidade.

Já a CSPE, agência reguladora da energia elétrica estadual tem duas funções principais relacionadas sempre as questões energéticas, uma delas é o serviço de energia elétrica, (é um serviço que é feito através de convênio com a ANEEL). A CSPE exerce as funções da ANEEL no Estado de São Paulo com relação a fiscalização, a controle e regulamentação complementar do serviço de energia elétrica. Ainda compete a CSPE a execução do serviço com relação ao gás canalizado.

Embora a CSPE tenha sido criada em 1997 pela Lei Complementar nº. 833 de 18/10/97, ela é oriunda da Secretaria de Energia, onde já existiam as funções que vinha sendo desenvolvidas até para a caracterização dos contratos de concessão ou do processo de privatização das empresas distribuidoras de energia do Estado de São Paulo. Na verdade não havia uma formalização da sua existência, mas, em tese (na prática), ela existia através da Secretaria de Energia.

Tanto a Secretaria de Energia quanto a CSPE são essenciais para o entendimento do processo de reestruturação do setor elétrico paulista, no entanto, representantes de ambas as instituições reconhecem que houve deficiências na condução do processo supra, a saber:

“(...) o processo de privatização se deu independente dos órgãos reguladores, não só da CSPE, mas também inclusive da própria ANEEL. É realmente um serviço meio de contramão que aconteceu no país (como sempre) no sentido de você colocar o órgão fiscalizador/controlador após

ser iniciado o processo” (COMISSÁRIO CHEFE DO GRUPO COMERCIAL E DE TARIFA DA CSPE, 2001).

Já o assessor do Secretário de Energia do Estado de São Paulo, por sua vez, acredita que a privatização de uma forma geral não se efetivou, porém;

“O Modelo – privatista – de uma forma geral atende as necessidades, porém, há necessidade de fazer alguns pequenos ajustes em termos da reestruturação tarifária, induzir novos agentes a entrar no mercado ou diversificar a questão da matriz energética - isso está sendo proposta com a colocação das térmicas com a utilização do gás natural” (ASSESSOR DO SECRETÁRIO DE ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2001).

Embora ambas as instituições reconheçam por um lado que houve falhas no processo de privatização do setor elétrico paulista e/ou que ainda há necessidade de realizações de ajustes na intenção de melhorar o funcionamento do setor e sua respectiva prestação de serviço atendendo a qualidade e a acessibilidade nas tarifas praticadas, é verdade também, que as instituições supra vêm a privatização como um avanço para o setor no Estado.

Porém, uma crítica foi comum tanto por parte da Secretaria de Energia quanto da CSPE ao processo de privatização do setor elétrico paulista, talvez seja esta, a maior vulnerabilidade apresentada na privatização do setor elétrico, qual seja:

“Obviamente é um processo – privatização – de captação de recursos no qual se apreendeu, porém pagando um preço agora por não ter exigido por exemplo, no ato de privatização da CESP que houvesse ampliação da oferta, ou seja, as empresas simplesmente adquiriram uma energia chamada velha e não se exigiu que eles fizessem o crescimento da oferta, isto é uma das razões pelo qual estamos vivendo essa questão do

acionamento” (COMISSÁRIO CHEFE DO GRUPO COMERCIAL E DE TARIFA DA CSPE, 2001).

“Não basta só privatizar, é preciso planejar e atentar as deficiências para que se possa atuar e isto mesmo com a iniciativa privada não se pode abrir mão. É preciso atuar de tal forma para que a tarifa que o cliente/consumidor venha pagar não esteja acima das suas condições - é preciso olhar para a perspectiva social também, não só para a econômica e política” (ASSESSOR DO SECRETÁRIO DE ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2001).

Ou seja, houve uma centralidade da questão fiscal, de ajuste das contas públicas no processo de privatização do setor elétrico paulista em detrimento de uma orientação mais propositiva para reestruturação do setor elétrico com planejamento inclusive de médio e longo prazo para o mesmo.

Por outro lado, também decorrente desta ausência ou pouca importância dada ao planejamento no processo de privatização ocorreu à deficiência na elaboração dos arranjos institucionais fiscalizatórios. As agências reguladoras como instituições fortes e preparadas para atuarem com eficiência na regulação de diversos conflitos entre os múltiplos atores envolvidos direta ou indiretamente com o setor ora privatizado só foram efetivadas com as privatizações já em andamento e mesmo assim, sendo portadoras de inúmeras deficiências e contradições.

Em maio de 2007, ainda permanece em poder do Estado de São Paulo a Emae (Empresa Metropolitana de Águas e Energia S. A.), a Cesp Paraná e até poucos meses atrás a CTEEP (Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista), empresa recém privatizada. Por outro lado o endividamento da CESP

Paraná é grande, em grande parte por decorrência da repartição da dívida da empresa em 1995 antes de ser fatiada para a privatização, como já evidenciado nesta Tese.

Por outro lado, a privatização da CTEEP acabou por contrariar as próprias regras estabelecidas à época das privatizações estaduais pelo Programa Estadual de Desestatização – PED que previa a manutenção do controle público sobre a transmissão por considerá-la estratégica para o novo modelo do setor paulista.

A CTEEP foi privatizada em 28 de junho de 2006, pelo valor de R\$ 1,19 bilhão, pela empresa de transmissão estatal colombiana *Interconexión Eléctrica* (ISA).

A CTEEP opera uma complexa infra-estrutura composta por mais de 11.780 quilômetros de linhas de transmissão por todo o Estado de São Paulo, passando dos 18.266 quilômetros de circuitos. Ainda possui 102 subestações operadas pela Empresa. E um monitoramento por um sistema integrado de coordenação, supervisão e controle do sistema elétrico paulista. (www.cteep.com.br).

A reestruturação do setor elétrico paulista, que foi uma dos estados que mais avançou nessas reformas nos demonstrou inúmeras deficiências no processo, sejam elas no descompasso existente entre as privatizações e a efetivação e eficiência das agências reguladoras, ou pela possibilidade efetiva de crise e impactos negativos para os consumidores residenciais em particular, principalmente os de baixa renda.

Hoje o consumidor tem pagado um alto preço pelos serviços que são prestados e que nem sempre é com a qualidade que deveria, a tarifa é muito alto – considerando que nossa fonte é predominantemente oriunda da

hidroeletricidade –, além, do racionamento de energia pelo qual a sociedade foi obrigada a passar em 2001.

Perante as contradições presentes no processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro, especialmente no caso paulista no que tange ao reducionismo economista da reforma a quase que exclusivamente a um ajuste fiscal.

O descompasso existente entre as privatizações e as institucionalizações das agências reguladoras. A pouca transparência e efetivação dessas agências como instituições de Estado e não como mecanismos políticos e institucionais de governo também se fizeram presente.

Essas contradições e muitas outras nos levam a suspeitar se este modelo adotado e implementado no setor elétrico em questão foi a opção ou possibilidade histórica mais viável para engendrar um melhor desenvolvimento do setor com o devido respeito aos fatores ambientais e sociais. Esses últimos em particular, pela grande desigualdade de renda e poder existente no país.

Além das contradições expostas acima que podemos classificar como fundamentais, também há a pouca ou ausência de transparência no trato governamental sobre qual o destino dado ao montante monetário que entrou com venda das empresas privatizadas. Este é mais um fator que acaba por pesar negativamente para afirmação de um dito Estado Democrático de Direito no Brasil, ou seja, são muitas as contradições tanto no campo formal como também na efetivação material – real – de tais políticas para o setor.

5.2 - A Crise do setor elétrico brasileiro em 2001: o caso do racionamento entre a *Virtù* e a *Fortuna*.

Em maio de 2001 deflagrou-se uma crise do setor elétrico no Brasil. As conseqüências desta crise afetariam varias dimensões do país (econômica, política e social, por exemplo), além de provocar uma redefinição setorial quanto aos rumos propostos para a organização institucional e político-econômica do setor elétrico brasileiro.

Dado a relevância do setor elétrico para um determinado tipo de desenvolvimento industrial e econômico dos países capitalistas desde o final do século XIX, associado às características do setor brasileiro, a crise iniciada em maio de 2001 acabou por ser definitiva para continuidade ou para redefinição do modelo de privatização do setor elétrico do Brasil. Ou seja, a mentalidade de que as reformas setoriais deveriam ser orientadas para o mercado começam a ser questionada de forma mais acintosa pelos críticos de tal modelo.

Por outro lado, o próprio governo e os demais atores (nacionais e internacionais) que compartilhavam das mesmas orientações de reformas acabam perdendo força, senão no discurso, ao menos na capacidade de implantar políticas neste sentido (privatizações, desregulamentações, dentre outras medidas).

Além do mais, uma das características da crise no setor elétrico brasileiro comparado com as demais crises e/ou instabilidade que o país estava passando (crise cambial, crise de segurança pública, crise da água, corrupção, dentre outras) era que no setor elétrico há uma disseminação generalizada da crise que atinge todas as classes sociais da população, assim como também a grande

maioria dos setores industriais e comerciais (mesmo que ainda de forma diferenciada, todos são impactados negativamente pela crise).

Para agravar ainda este quadro de análise sobre a crise do setor elétrico brasileiro de 2001 cabe salientar que há predominância da geração de energia por hidrelétricas. Por outro a postura política do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso quanto às políticas de reformas no setor e ao mesmo tempo a divulgação/propaganda de ampliação da cobertura elétrica a fim de atender a população até então não atendida no mínimo é emblemática.

Isto pelo fato do setor elétrico brasileiro ser majoritariamente de geração hidrelétrica faz com que tecnicamente seja possível controlar, por meio dos reservatórios, os fluxos de maior ou menor quantidade de água para produção de energia elétrica num determinado espaço de tempo. Esta capacidade de controle seria um fator positivo, dado que os investimentos realizados no setor para ampliação no parque gerador ou na transmissão são de médio e longo prazo de maturação.

A orientação política de reduzir os investimentos no setor elétrico (principalmente na geração, dado a exigência de grandes volumes monetários necessários e do longo tempo de maturação) – e em diversos outros setores –, como forma de contenção de gastos, uma vez em que os investimentos eram encarados como gastos públicos acabaram por contribuir para o desequilíbrio entre a oferta e a demanda por energia elétrica (mesmo com o país apresentando baixo nível de crescimento do PIB no período).

Por outro lado, o governo mostrava-se despreocupado com estes fatores. Ainda em 2001, poucos dias antes da deflagração da crise no setor elétrico e

posteriormente pelo racionamento, o governo anunciava seus propósitos políticos de abrangência mais popular e rapidamente incorporada pelos meios midiáticos, a saber:

- a) o programa Luz no Campo, para eletrificação rural;
- b) o programa Reluz, para iluminação urbana⁸². (LESSA, 2001).

Todavia, naquele momento já era sabida a possibilidade de uma crise no setor elétrico devido à redução significativa do volume de água nos reservatórios a níveis de risco extremo. Ocorreu no mínimo uma contradição neste processo de veicular os programas como avanços em áreas até então não atendida sem a menor preocupação com a situação real do suprimento de energia. Passava-se a idéia para a opinião pública que o setor elétrico brasileiro estava fora de qualquer risco iminente de crise.

Por outro lado, não se pode afirmar que o governo ficou refém da *Fortuna* na deflagração da crise no setor elétrico em função dos baixos níveis hidrológicos registrados no período. Primeiramente, por que o setor majoritariamente de fonte hidrelétrica possui condições técnicas para lidar com estas circunstâncias.

Em segundo lugar, o setor já vinha desde a década de 1980 passando por sucessivas depreciações e níveis de investimentos sempre abaixo dos necessários a continuidade do desenvolvimento econômico e social do país a níveis sustentáveis e ao próprio equilíbrio setorial.

⁸² - Embora ambos os programas não viessem a funcionar como deveriam durante o tempo do mandato presidencial de FHC.

Neste sentido, o governo não foi pego pela *Fortuna*, não ficou refém do acaso, mas sim lhe faltou *Virtù* para conduzir a reforma político-econômica e mais precisamente, para reestruturar o setor elétrico de forma a estrangular suas deficiências e não gerar novas. Ou seja, o governo não foi pego de surpresa pela pouca quantidade de chuva, mas sim ficou na expectativa de que se houve um volume de chuva bom o suficiente para regularizar os índices hidrológicos ele não teria problemas de curto prazo no setor.

Uma vez tendo faltado ao governo *Virtù* para condução das reformas engendradas no setor elétrico, somados ao impacto que desde o começo da crise já representavam que não seriam pequenos tanto na dimensão econômica, como também político-eleitoral (eleições de outubro de 2002) e social.

Mediante tais circunstâncias o governo, diretamente por discursos e/ou falas do presidente Fernando Henrique Cardoso aos meios de comunicação (impressos ou televisivos). Ou, por parte de outros atores do governo (Pedro Parente – Chefe da Casa Civil e presidente da Câmara de Gestão da Crise) começaram a transferir culpas na tentativa de retirar qualquer possibilidade de erro por parte do governo.

A primeira tentativa consistiu em alegar que desconheciam a situação crítica em que o setor se encontrava, com baixos níveis dos reservatórios e iminente crise a acontecer se nada fosse feito, ou seja, o primeiro escalão do governo não teria sido alertado pelos seus subordinados sobre a gravidade em que se encontrava o setor elétrico brasileiro.

Em seguida tentou-se justificar a crise a partir da escassez de chuva, ou seja, a culpa seria de “São Pedro”, no intuito de atribuir a crise a um fator exógeno, fora de qualquer tentativa de controle por parte do governo.

A escassez de chuvas é um fenômeno conhecido e estudado e a montagem do sistema hidrelétrico brasileiro passou pela concepção de poder lidar com este tipo de adversidade/irregularidades. Ou seja, se respeitadas as margens de segurança para funcionalidade do sistema hidrelétrico previamente estabelecido pelo planejamento (experiência histórica e projeções de oferta/demanda de energia associadas à administração do uso da água dos reservatórios) e garantindo a construção de novas usinas para maior sustentabilidade do sistema em curto, meio e longo prazo, (ROSA, 2001).

Depois, em função de atritos dentro do governo foi atribuída a culpa aos Ministros de Minas e Energia – MME, justificando que seriam atores com características mais políticas e menos técnicas. Tais atritos no epicentro governamental foram impulsionados pelos choques entre o presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC – e o então senador do Partido da Frente Liberal – PFL⁸³ – Antonio Carlos Magalhães – ACM –, sendo que este último há tempos era o responsável pela indicação dos ministros do MME⁸⁴.

Por fim insinuou-se que os culpados pela crise seria a população brasileira que historicamente teria mantido uma relação de desperdício de energia elétrica,

⁸³ - Hoje denominado de DEM.

⁸⁴ - Tal situação pode ser caracterizada pela lógica na qual o presidente FHC conduziu o seu governo nas indicações de primeiro escalão ministerial. Ficando a cargo do PFL o Ministério das Minas e Energia, área que sempre tiveram influência. Com a crise e os atritos entre FHC e ACM há um enfraquecimento do PFL no MME, ou seja, o partido começa a perder capacidade de mando e poder na área. Com a eleição do governo Lula e a escolha da Ministra Dilma Rosseff para ocupar o cargo de ministra o PFL perde totalmente a influência sobre esta pasta ministerial.

ou seja, os maus hábitos de consumo de energia e a ausência de racionalidade na forma de lidar com a eletricidade teriam gerado, como seqüela negativa, a crise deflagrada em maio de 2001.

A culpa da população como fator causal da crise se manifestou, principalmente, em dois momentos cruciais. Primeiro seriam culpados pelo consumo excessivo de energia e, em segundo foram chamados ao dever de poupar energia para evitar uma crise maior, ou seja, transferindo para a população uma eventual culpa sobre futuros ‘apagões’ e crise no setor. Ou a população agiria com racionalidade no consumo ou seria causa para os seus próprios impactos negativos.

Todavia, os alertas a possibilidade de uma crise no setor elétrico não faltaram, sejam de especialistas e críticos do rumo da reforma, ou mesmo de relatórios de órgãos técnicos do governo (embora não publicizados) que já acenavam sobre o risco de uma grave crise no setor devido à combinação de aumento da demanda, insuficiência de investimentos em geração e transmissão e a variabilidade de chuva (sendo este último não determinante) (GUIMARÃES, 2001).

Neste sentido, a crise demonstrou um dos ensinamentos que já estavam presentes em Maquiavel na obra “O Príncipe”, de 1513, qual seja: a de que o Príncipe, o governante não deve ficar refém da sorte, mas sim agir com prudência e *Virtù* para poder enfrentar com sucesso à parte que ele não governa, ou seja, as condições históricas e os fatos fortuitos da natureza. O Príncipe deve agir

racionalmente de forma estratégica em teoria e prática⁸⁵. O governante deve ter *Virtù* para controlar a *Fortuna*.

O caso mais específico do setor elétrico brasileiro e da crise pela qual passou a partir de maior de 2001, nos revelou que é um risco muito alto aos governantes, mas principalmente aos cidadãos e a economia como um todo quando o Governo utiliza como método de ação política a aposta⁸⁶ em fatos e fenômenos que ele não controla. Como percebido a reestruturação do setor elétrico brasileiro foi realizada em parte neste tipo de aposta e, um dos resultados destas escolhas foi à crise de racionamento enfrentada pelo país.

Considerando que a sociedade moderna, urbana e industrial depende para seu funcionamento e dinamismo um suprimento regular de energia, a estratégia e planejamento setorial nesta questão são centrais para a continuidade do desenvolvimento econômico e social dos países.

A falta de planejamento e de escolhas adequadas ao desenvolvimento do setor elétrico brasileiro tende a trazer resultados negativos em diversas dimensões que vão desde a econômica, passando pela política e atingindo drasticamente a social. Do ponto de vista social há um aprofundamento das disparidades sociais

⁸⁵ - A esse respeito Maquiavel desenvolve a sua teoria da guerra fundamentada na estratégia de guerrear na prática, mas também na teoria, quando não se estava em guerra, ou seja, em pensamento. Pois só assim se estaria preparado para enfrentar inclusive as surpresas (ataques súbitos).

⁸⁶ - No caso da energia elétrica brasileira, dada a sua estrutura num sistema hidrelétrico com grandes reservatórios, foi feita uma aposta em que choveria mais que a média histórica, com isto não era preciso alarmar a população dos riscos e também poderia se dar continuidade cada vez mais no consumo das reservas de águas dos reservatórios. (GUIMARÃES, 2001). Como se verificou historicamente tais apostas não foram bem sucedidas.

(que já são gritantes no Brasil, principalmente quando evidenciadas pela grande concentração de rendas como indicado pelo Índice de Gini⁸⁷).

Por outro lado o país ainda está em débito com uma parcela da população que ainda nem se quer tem acesso a energia elétrica (principalmente algumas populações ribeirinhas e alguns moradores de áreas rurais no Norte e Nordeste do país).

Na dimensão econômica, há o agravamento da vulnerabilidade externa e a baixa capacidade de crescimento da economia por apresentar um estrangulamento energético.

Todavia, não há como não olhar para a crise do setor elétrico brasileiro ocorrido em 2001 e começo de 2002 sem vinculá-la a opções realizadas no tipo de estratégia econômica que seria adotada e implantada no Brasil. O modelo econômico fundamentado na abertura econômica e comercial/financeira, na desregulamentação, na redução do Estado e nas privatizações (com a entrada de FHC na presidência os serviços públicos entraram na agenda privatista – Energia Elétrica e Telecomunicações), corroborou para a deflagração da crise.

Em um momento de crise elétrica como o vivenciado em 2001, há o retorno da discussão acerca da criação de mecanismos institucionais que possibilitem a maior participação dos diversos segmentos sociais nas reformas engendrada no Estado brasileiro, principalmente as ocorridas no setor elétrico.

⁸⁷ - É o Índice utilizado para medir a concentração de renda. O ÍNDICE DE GINI varia de 0 (igualdade máxima) a 1 (desigualdade máxima)

Porém, antes desta discussão, é preciso ter o entendimento de duas questões, a saber: qual o impacto do processo de privatização do setor elétrico para a crise energética? Quais as consequências da crise para a cidadania?

Começando pela segunda questão, dado a diversidade com que a sociedade é composta, imagina-se que essa heterogeneidade (se bem aproveitada) pudesse engendrar um *código ético* em propósito da construção e continuidade do desenvolvimento nacional de forma a mitigar as desigualdades sociais⁸⁸ e a respeitar e garantir a cidadania de todos indiscriminadamente.

Pensar em ampliação da cidadania e/ou exercício pleno da mesma, implica não somente consolidar a Democracia, como também remete a avanços na gestão e controle do que é Público (estatal ou não-estatal⁸⁹).

Quando se pretende refletir sobre a cidadania e a questão da crise elétrica, não é numa tentativa de reafirmar que esses tipos de processos só ocorrem por motivações catastróficas (embora esses auxiliem), pois, como se sabe, tanto a formação da cidadania quanto à constituição da democracia se dão por processos históricos.

Marshall (1967) é um dos autores que evidencia a constituição da cidadania na Inglaterra dentro de processos históricos ocorridos em espaços temporais

⁸⁸ Sabemos que o processo de mitigação das desigualdades sociais existentes no Brasil – que não são pequenas –, extrapola a própria questão da cidadania e da maior participação da sociedade civil na gestão/planejamento do setor público por ter que ser combatida em múltiplas frentes (alfabetização, melhor redistribuição de renda, baixa mortalidade infantil dentre outros aspectos fundamentais), porém são de extrema importância para este processo.

⁸⁹ Um dos autores que explora esta concepção de público estatal e público não-estatal é o economista Bresser Pereira, 1998.

diferenciados. Para tal análise, o autor divide a cidadania em direitos de primeira geração (civil e político) e de segunda geração (sociais)⁹⁰.

No caso brasileiro, a cidadania é bem mais recente e - se for dividida em direitos de primeira e segundo geração, como o fez Marshall na Inglaterra – não apresentará a mesma linearidade histórica das conquistas dos direitos.

No Brasil, os direitos civis, políticos e sociais se constituíram de forma muito mais difusa⁹¹. Além do mais, essa divisão da cidadania entre direitos civis, políticos e sociais é muito mais uma divisão metodológica para o entendimento de como a cidadania constitui-se na história do que uma divisão em si, ou seja, não há como pensar a existência de um cidadão que simultaneamente não tenha incorporado culturalmente e garantido institucionalmente os direitos civis, políticos e sociais (mais recentemente também os ambientais e bioéticos).

Ao se constituir dentro de processos históricos, a cidadania não só garantiu direitos aos indivíduos como também os deixou em situação de equidade. Porém, quando a sociedade se depara com uma situação, seja de reforma ou de crise de algum setor essencial à vida dos indivíduos, é preciso tomar cuidado para que a cidadania não seja afrontada, pois, se essa for afetada, haverá uma tendência de impactar de formas diferenciadas os indivíduos, isso porque o poder de

⁹⁰ No caso Inglês, a divisão da cidadania apresentou-se no seguinte arranjo: os direitos civis foram conquistados no século XVIII e abrangiam os direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, ir e vir, direito à vida (concepção liberal clássica). Os direitos políticos foram conquistados no século XIX e diziam respeito à liberdade de associação, de organização política e sindical, sufrágio universal dentre outras e os direitos sociais, econômicos e creditícios foram conquistados no século XX e abrangeram os direitos ao trabalho, saúde, educação, aposentadoria e etc. É justamente o direito social que tornam real (material) o direito formal (institucional) (MARSHALL, 1967).

⁹¹ Para ilustrar, basta evidenciar que alguns direitos trabalhistas (enquanto direitos sociais) foram conquistados na década de 30 e a consolidação plena dos direitos políticos com o sufrágio universal (incluindo votos para os analfabetos) data-se da constituição de 1988.

negociação nos órgãos decisórios dos indivíduos é desigual. A parcela de menor poder aquisitivo da sociedade tende a ser mais afetada.

Perante este panorama, a crise elétrica deve ser encarada não só como uma crise do setor elétrico - com repercussão diretamente na economia nacional -, mas também, como uma possibilidade de crise da cidadania - materializada de imediato em impactos diferenciados nos vários estratos de consumidores, donde os de baixa renda tendem a ser mais prejudicados, seja no acesso ou nas tarifas praticadas.

Neste sentido pode-se encarar a energia elétrica como indicador de inclusão ou exclusão social, refletindo diretamente na qualidade de ser ou não cidadão.

A crise do setor elétrico brasileiro de um lado e a cidadania do outro - ambas fazendo parte do mesmo momento histórico – deixa as coisas um pouco mais complicadas e complexas, tratando-se da necessidade de resolução da crise instaurada recentemente no setor elétrico.

Isto porque há uma tendência em se realizar escolhas que de forma direta ou indiretamente venham a favorecer uma em detrimento da outra, ou seja, a solução para a crise e a preservação da cidadania foram processos encarados separadamente pelo governo. Muitas dessas escolhas foram debatidas na Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (CGCE), resultando em inúmeras resoluções, decretos e quatro Medidas Provisórias (MP) que visavam à superação da crise no setor. A composição da CGCE ficou assim definida:

1. Ministros de Estado

- a) Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que a presidirá;

- b) Ministro de Minas e Energia, que será o seu vice-presidente;
 - c) Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
 - d) Ministro da Fazenda;
 - e) Ministro do Planejamento; Orçamento e Gestão;
 - f) Ministro do Meio Ambiente;
 - g) Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República;
 - h) Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
2. Dirigentes máximos das seguintes entidades:
- a) Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL;
 - b) Agência Nacional de Águas – ANA;
 - c) Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; e
 - d) Agência Nacional do Petróleo – ANP;
3. Diretor-Presidente do Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS;
4. Diretor-Geral Brasileiro da Itaipu Binacional; e
5. Outros membros designados pelo Presidente da República (MP nº 2.198-3, de 28 de junho de 2001, medida em vigor).

Como evidenciado acima pela composição da CGCE, a sociedade civil fica sub-representada ou praticamente nula. Fato este que é grave e deveria ser encarado com muita seriedade, uma vez que pensar em um Estado Democrático implica necessariamente refletir e articular a sociedade em sua totalidade com a

composição básica de três grandes atores; o Estado, o Capital e a Sociedade Civil.

A CGCE, ao deliberar e/ou criar uma determinada normatização que visava combater a crise - como o art. 5º e 13º da MP nº 2.198-3 -, estabeleceu os objetivos do Programa de Redução do Consumo de Energia Elétrica, a saber: a compatibilização da demanda de energia com a oferta por meio da otimização do consumo de energia a setores estratégicos; o regime especial de tarifação ao consumidor segundo os níveis de consumo, dentre outros.

O maior problema deste tipo de combate a uma crise, tal como a instada no setor elétrico brasileiro, é que a superação dela acaba ficando em primeiro lugar, ou seja, acima até mesmo de alguns direitos dos consumidores. Todos acabam pagando de forma e intensidade diferenciadas conforme seu posicionamento na estratificação social (ou de classe), porém, de forma inversa à prioridade social, donde os consumidores de baixa renda têm sofrido os impactos mais deletérios.

Os que estão nas estratificações mais baixas tendem a ser mais sacrificados do que os que se encontram acima, pois, dado a precarização econômica e social em que vivem já não dispõem de muitos bens de consumo, muitas vezes restringindo seus consumos aos seguintes aparelhos elétrico-eletrônicos: uma televisão, um chuveiro, uma geladeira, um ferro de passar e poucas lâmpadas de iluminação residencial.

Esses consumidores ainda ficariam mais prejudicados por já se encontrarem em um limite mínimo de gasto de energia elétrica por um lado, e, por outro, por não disporem de condições financeiras para usufruírem dos benefícios

da tecnologia para economizarem (as lâmpadas mais econômicas com pouca perda de calor ainda são muito caras) (IDEC, 2001b).

Porém, não é somente os estratos que já vivem em condições precarizadas de consumo elétrico que tende a ser mais prejudicados. Os indivíduos/famílias que por algum motivo já evitavam o desperdício de eletricidade, economizando e racionando os gastos elétricos também tendem a ser mais penalizados que aqueles que faziam mau uso do consumo elétrico dado a forma com que foi calculado as médias com que cada domicílio, comércio ou indústria deveria economizar.

Percebe-se que a lógica com que as propostas de superação da crise advindas da CGCE caminharam no sentido de dar centralidade a redução do consumo de energia elétrica por mais que essa de forma direta ou indireta impactasse negativamente setores da sociedade, principalmente o residencial que após o início de reestruturação do setor elétrico – privatização – tem pagado significativamente mais pela energia elétrica (www.idec.org.br).

“Os consumidores residenciais, após as privatizações, tiveram aumentos que dependiam da quantidade consumida mensalmente, sendo que, na média, chegou-se a aumentos da ordem de 108%. Este percentual é muito superior ao aumento para as classes de consumo industrial, comercial e outras, cujos reajustes variaram de 3,15% até 26,57%, dependendo da empresa. A nova política tarifária, cuja orientação culminou num resultado assustador, segundo o qual o consumidor de até 30 Kwh, ou seja, o consumidor de baixa renda, sofreu um aumento real (além da inflação) da ordem de 321,45%” (IDEC, 2001B).

Quadro 15 - Aumento real da tarifa de energia elétrica para o consumidor residencial no período de junho de 1994 a agosto de 1999

Consumo Mensal	Junho 1994	Agosto 1999	Diferença (R\$)	Variação (%)	Inflação	Aumento Real (%)
Até 30 Kwh	0,68	4,83	4,15	613,34	69,26	321,45
Até 50 Kwh	1,75	8,05	6,30	360,00	69,26	171,78
Até 100 Kwh	4,44	16,10	11,70	262,61	69,26	114,24
Até 200 Kwh	13,78	32,20	18,40	133,67	69,26	38,06
Até 220 Kwh	16,25	35,42	19,20	118,00	69,26	28,80
Até 300 Kwh	26,1	48,29	22,20	85,02	69,26	9,31
Até 400 Kwh	38,41	64,39	26,00	67,62	69,26	- 0,97
Até 500 Kwh	50,73	80,49	29,80	58,66	69,26	- 6,26
Até 700 Kwh	75,36	112,69	37,30	49,54	69,26	- 11,65
Até 900 Kwh	99,99	144,38	44,40	44,40	69,26	- 14,69
Até 1100 Kwh	124,60	177,08	52,5	42,10	69,26	- 16,05

Fonte: IDEC (www.idec.org.br)

* O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) elaborou o quadro com informações extraídas da ANEEL.

Um outro aspecto ligado à crise do setor elétrico foi o processo de privatização engendrado no país na década de 1990 (conforme já exposto nesta tese). Para o entendimento do por que esse processo corroborou para a crise é preciso analisar as duas motivações que a causaram, a saber: motivações estruturais e motivações conjunturais.

Um dos aspectos estruturais já expostos nesta Tese foi à importância do capital estrangeiro para consolidação do parque gerador hidroelétrico brasileiro no final da década de 1960 e, praticamente em toda a década de 1970.

A inviabilidade de o Brasil realizar empréstimos especiais junto ao FMI para investimentos em infra-estrutura no final da década de 1980 prejudicou bastante a

capacidade do Estado (governo Federal e estadual) em investir na ampliação da geração e das redes de transmissão.

Porém, este fator em si não é a única causa determinante da crise. Além é claro da opção pela construção de Itaipu conforme já salientado, dentre outros fatores estruturais já desenvolvidos nesta Tese nos capítulos anteriores.

Outro fator que pode ser considerado estrutural foi o aumento significativo do consumo de água dos múltiplos usuários na história recente brasileira, como por exemplo, o maior consumo de água pelo setor urbano⁹² e da agricultura (irrigação) que atingem de forma direta a capacidade de água nos reservatórios (usinas hidroelétricas).

Os aspectos conjunturais referem-se às conseqüências do processo de privatização em si. A forma com que a privatização ocorreu no Brasil, especialmente a do setor elétrico, fez com que houvesse uma redução drástica nos investimentos para geração de energia elétrica. Isso porque a opção do governo ao privatizar as empresas de distribuição ou de geração foi evitar ao máximo os gastos e/ou investimentos realizados pelas empresas para deixá-las mais atrativas para a competição no mercado e para o interesse do capital privado (nacional ou preferencialmente internacional).

O governo, quando optou pela não realização de investimentos ou por investimentos de pouco valor monetário enquanto estivesse privatizando as empresas estatais de distribuição e geração de energia elétrica, fez com que houvesse um crescente desequilíbrio entre a oferta e a demanda elétrica.

⁹² Como ilustração desse exemplo, temos o sistema Cantareira que exporta cerca de 30m³/s de água da bacia Piracicaba para a grande São Paulo.

Outros fatores conseqüentes desta orientação política foram os baixos investimentos realizados para a ampliação das redes de Transmissão de Alta Tensão, cujas benesses seriam uma maior integração nacional e regional da oferta elétrica brasileira, o que ocasionaria um melhor aproveitamento (otimização) da capacidade elétrica do país.

Tanto o primeiro quanto segundo fator incidiram diretamente como causas da crise. Com a crise deflagrada – com parte significativa do setor elétrico de distribuição e geração privatizado – o governo anunciou investimentos de aproximadamente R\$ 10 bilhões do BNDES em 3 anos na geração, transmissão e distribuição⁹³.

A ausência de investimentos no setor elétrico durante o processo de privatização e o não cumprimento da realização dos investimentos que ficaram a encargo das novas concessionárias (privadas) do setor elétrico também colaboraram para a deflagração da crise. Num primeiro momento, o governo argumentou que a causa da crise seria a falta de chuva. Só depois de algum tempo assumiu falhas no planejamento da máquina governamental, porém, a chuva ainda continuou como sendo uma causa relevante no discurso do Presidente da República (FHC).

A variação pluviométrica sempre esteve presente no cenário brasileiro, ou seja, ano a ano no Brasil a geração de energia hidroelétrica depende da variação das chuvas. Sendo que, desde a década de 1960 que não havia mais ocorrido falta de energia elétrica, mesmo nos momentos históricos de vazão muito baixa, como a ocorrida em 1971 (aproximadamente 60% da média).

⁹³ Jornal Folha de São Paulo, Caderno Dinheiro – B7, de 8 de agosto de 2001.

Em 1990, embora a média da vazão também tenha sido baixa (porém, ainda um pouco acima da média de 1971) não dá para atribuir a ela o fator fundamental para a crise (como já argumentado acima). Vários foram os períodos de seca intercalados historicamente e nem por isso houve crises de energia em todos eles. Não é possível justificar uma crise assentada na média de vazão quando se vem ano a ano investindo aquém do que o setor precisaria para funcionar (ROSA, 2002).

A junção dos fatores estruturais e conjunturais presentes no setor elétrico seriam os principais causadores da crise elétrica. Porém, alguns atores sociais estão se beneficiando da crise, dentre eles, as próprias concessionárias de energia (muitas delas, nas mãos do capital privado internacional) que ao funcionarem dentro de uma lógica de mercado, estão conseguindo maximizar seus lucros tanto pelas conquistas adquiridas junto a ANEEL para aumento das tarifas.

Ou pelo movimento de venda da energia economizada por alguns setores aos consumidores que não estavam conseguindo atingir a meta de racionamento. Em um momento de crise onde começa haver um desequilíbrio entre oferta e a demanda há uma grande tendência de maior elasticidade da oferta no sentido de aumento de preços.

A privatização ainda teve um outro desdobramento que em época de crise se acirrou mais, qual seja: uma mudança substancial na relação real que uma empresa prestadora de serviços públicos mantém com a sociedade civil.

Ao passo que numa empresa estatal (por mais que seu funcionamento não seja satisfatório) há uma relação em que o usuário é visto como cidadão, logo,

portador de toda uma dimensão social de direitos e deveres que excedem a relação usuário/empresa.

Com a privatização e gestão destas empresas pelo capital privado, ocorre uma mudança essencial na relação entre os usuários e as empresas. Os usuários passam a ser encarados como consumidores, e o consumo é apenas uma dimensão da cidadania, mas não sua totalidade.

Um outro risco desta nova relação é a dimensão custo/benefício do consumidor, ou seja, ele sempre será visto como alguém que deve trazer benefícios às empresas, logo, os investimentos para melhorar o atendimento a esses consumidores passa por um cálculo racional onde a soma dos investimentos mais a arrecadação (via tarifa paga pelos consumidores) sempre deve ser positiva, de preferência maximizada.

Os fatores estruturais por um lado e os conjunturais por outro, lançaram um desafio sobre como melhorar a eficiência e eficácia dos serviços de utilidade pública sem oneração estatal e prejuízo aos usuários e, ao mesmo tempo, preservar a cidadania, a qualidade dos serviços e um preço acessível da energia elétrica a ser paga pelos usuários (dado que parte da nossa geração é feita por energia já amortizada, chamada de velha, cujo custo de operação é menor).

O modelo que vigorou no Brasil na década de 1990 não demonstrou dar conta de tal desafio, o que nos leva a pensar que esse só será superado por um planejamento sinérgico que integre numa mesma análise; o respeito à cidadania; a eficiência e competitividade dos serviços públicos; o uso da água e da energia evitando o desperdício (sociabilização dos melhoramentos tecnológicos e ampliação das informações educativas) e, por fim, o equilíbrio da oferta e

demanda elétrica brasileira com a preservação da margem de segurança⁹⁴ para funcionamento.

Muitas são as possibilidades críticas de avaliação e análise da crise que o setor elétrico passou no ano de 2001, muitos também são os atores que de forma discursiva, por meio de estudos ou por implantação de políticas também apresentaram criticidade sobre a crise e o chamado racionamento. Aqui demonstraremos apenas algumas falas e ou parte de trabalhos que surgiram na direção da crítica.

Entendo que a crítica não se assenta na tentativa de inviabilização ou na demarcação pela demarcação simplesmente por discordar. A crítica, que inclusive esta Tese apresenta, é no sentido de exercitar um debate sobre outras possibilidades históricas de se fazer reforma, de reestruturar os diversos setores de infra-estrutura, dentre eles, o setor elétrico.

Além do mais, como já evidenciado anteriormente nesta Tese, alguns atores responsáveis por órgãos governamentais, embora favoráveis à reestruturação como a ocorrida no setor elétrico brasileiro, não deixaram de enumerar suas críticas.

Para a CSPE, a crise no setor e o racionamento, fizeram com que se ampliassem muito os trabalhos, como complicador, a comissão ainda teve que enfrentar os problemas decorrentes da fase de implantação em que estavam.

A CSPE vinha se consolidando e foi obrigado a fazer uma ampliação extraordinária no quadro de funcionários durante este período para ser possível

⁹⁴ A margem de segurança no setor elétrico é a garantia da oferta elétrica necessária a manutenção da sociedade nos seus múltiplos usos mesmo nas ocasiões mais adversas possíveis.

atender a demanda relativa ao esclarecimento à população e a fiscalização de demais atividades, além daqueles normais do serviço de energia vigente, para tal, a comissão contou com o apoio da USP por meio de consultoria técnica e econômica.

Por outro lado a CSPE também reconhece que alguns transtornos foram gerados, mas no final ainda acham que o saldo foi positivo:

“Na verdade houve uma grande encrência geral nesse país, não só com os consumidores residenciais, mas também industriais e uma série de sustos iniciais que a consolidação do racionamento e sua implantação acabaram desmistificando algumas coisas... A economia não tomou aquele baque (impacto) esperado pelas pessoas que anteciparam as características de consumo. Não há situações gritantes de problemas gerados pela solicitação de redução do consumo e no final nós estamos aprendendo que devemos evitar o desperdício, ou seja, ao voltar a normalidade iremos consumir menos energia de uma forma geral para os mesmos usos” (COMISSÁRIO CHEFE DO GRUPO COMERCIAL E DE TARIFA DA CSPE, 2001).

Na visão da CSPE, assim como da Secretaria de Energia do Estado de São Paulo, a crise e o racionamento, embora portadores de alguns constrangimentos acabaram por ser positivo para o Estado e para o país porque engendrou um comportamento mais responsável do consumidor no que se refere à utilização de energia e também para evitar o desperdício.

O governo do Estado, por meio do Decreto nº 45.765/01, instituiu o Programa Estadual de Redução e Racionalização do Uso de Energia no âmbito dos órgãos da administração pública direta, das autarquias, das fundações

instituídas e mantidas pelo Poder Público e das empresas onde o Estado tenha participação majoritária em reduzir o consumo em 20%.

“O racionamento teve alguns constrangimentos, mas que rapidamente foram superados, e só não foram menores porque houve uma demora, ou seja, o governo retardou a racionamento até um limite crítico. Essa morosidade do governo em decretar o racionamento começou a chegar em situações críticas o que obrigou em maio e junho esta redução drástica de 20% em média para todo setor elétrico” (ASSESSOR DO SECRETÁRIO DE ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2001).

As falas institucionais da CSPE e da Secretaria de Energia do Estado de São Paulo embora reconheçam que houve deficiências, parecem veicular um discurso centrado na lógica do crescimento e dos avanços pelas catástrofes enfrentadas, ou seja, uma lógica sempre reativa. Causa-nos estranheza que instituições tão importantes para o bom funcionamento do setor elétrico paulista ainda pensem desta forma, ao passo que há muitas reflexões e estudos científicos sobre as maneiras pró-ativas de atuação.

Justamente durante esses momentos de crise que se evidenciam algumas das contradições entre o que o governo veicula discursivamente e o que ele realiza como prática política.

O discurso governamental é no sentido de fazer política com planejamento e na prática (no setor elétrico em particular) apresenta pouco planejamento e muita reação às mazelas decorrentes das decisões políticas tomadas, tal como vivenciamos no setor elétrico em esfera federal (governo FHC) e principalmente

em esfera estadual (como o caso paulista, como o Estado que mais avançou nas privatizações no setor tanto na distribuição, quanto na geração).

As análises realizadas tanto pela CSPE como também pela Secretaria de Energia do Estado de São Paulo tanto no que se refere à reestruturação do setor quanto ao próprio processo de crise que se instalou no país em 2001, parte quase que restritamente de uma orientação conjuntural marcada por uma análise reducionista de custo/benefício, principalmente quando se trata de analisar a crise e o racionamento no setor elétrico.

Desta forma, não se dá primeiramente para reduzir toda discussão aos fatores conjunturais, é necessário também compreender o setor pelos fatores estruturais, pois muitas políticas postas em prática no presente só vão apresentar muitos de seus impactos no médio e longo prazo.

Em segundo lugar, não dá para lidar com o racionamento de forma homogênea, nem mesmo o consumidor, afinal, há vários estratos de consumidores segundo a capacidade de consumo elétrico e portadores das mais variadas rendas. Sendo assim, veicular estritamente que o racionamento foi positivo porque fez com que a parcela que fazia mau uso da energia foi obrigada a evitar o desperdício é desconsiderar a diversidade existente e plural presente na sociedade e na forma com que se relacionam com a energia elétrica.

Já as críticas do IDEC ao processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro, particularmente o Paulista e a crise – racionamento – de energia elétrica também não faltaram;

“No racionamento faltou orientação sobre a necessidade de economizar, de evitar o desperdício, a sociedade civil ficou as margens das discussões da

reestruturação do setor elétrico brasileiro, por isso que teve tão poucas informações... Na perspectiva do IDEC a crise que o setor passou – racionamento – decorreu de falta de investimentos no setor, desde 1997 em eventos do setor o Instituto tem escutando os especialistas falarem sob uma possível crise no setor elétrico. O governo pecou por não ter investido mais, por não ter propiciado uma ampla campanha de informação para o consumidor que esta crise viria (porque possivelmente o governo já sabia). O racionamento, a falta de energia e a falta de investimento no setor foram traumáticos para o consumidor” (www.idec.org.br).

As críticas decorrentes do IDEC são no sentido de exacerbar a pouca participação da sociedade civil no processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro por falta de espaços criados e institucionalizados pelo governo.

Outra crítica feita, e talvez a principal, em função do próprio fim último do IDEC se refere aos impactos gerados aos consumidores residenciais, principalmente os de baixa renda, tanto no processo em si de racionamento, como nas tarifas praticadas e no acesso aos serviços.

Outro fator que corroborou com tais impactos foram às brechas contratuais que no limite acabavam por beneficiar as concessionárias em detrimento dos consumidores.

Como percebido, o racionamento e a crise no setor elétrico como um todo foi resultado de diversos fatores conjunturais e estruturais contidos no setor e que não foram equacionados de forma a prevenir e/ou evitarem o mal estar passado, impactando por decorrência algumas camadas de consumidores residenciais.

O racionamento e a crise do setor elétrico brasileiro, e do paulista em particular (por ter sido um dos mais efetivos), devem ser encarados como um

exemplo historicamente determinado de escolhas políticas feitas e implantadas em um setor de infra-estrutura essencial para a dinâmica social da modernidade e, seus respectivos efeitos deletérios são os marcos concretos das deficiências e contradições desta opção que se centrou numa orientação político-econômica de reformas e estratégias de desenvolvimento voltadas para o mercado – liberalização.

CAPÍTULO 6

6 – Agências Reguladoras em debate: natureza e história.

Embora o debate sobre as Agências Reguladoras pareça novo, decorrente do conjunto de transformações geradas a partir do final da década de 1970 e, principalmente a partir da década de 1990 com o fortalecimento e implantação das reformas orientadas para o mercado em diversas partes do mundo, com ênfase nos países em desenvolvimento.

Suas bases teóricas e práticas datam da década de 1930 nos Estados Unidos, deflagrada pela implantação do *New Deal* (1933 – 1939)⁹⁵. Este programa de recuperação da economia⁹⁶ consistiu de uma ampla reforma da administração pública nos Estados Unidos. Produzindo com isto, um fortalecimento da Administração Federal. Também fez parte deste processo e com forte influência para o sucesso do fortalecimento da administração federal a criação de novas Agências Reguladoras.

Dentre as Agências Reguladoras mais significativas destacamos: *Federal Home Loan Bank Board* (1932); *Public Works Administration* (1933); *Tennessee Valley Authority* (1933); *Civil Works Administration* (1933); *Rural Electrification*

⁹⁵ - Embora haja autores (Hopkins, 1993 – *Regulatory Politics in Transition*) que vão fundamentar a história das agências ou regimes de regulação nos Estados Unidos a partir de 1887 com a criação da *Interstate Commerce Commission* – ICC. Hopkins ainda estabelece uma taxionomia para se referir ao que no seu entender seriam diferentes tipos de regimes regulatórios do final do século XIX e começo do século XX, a saber: regime de mercado, marcado pela criação da ICC; regime associativo/corporativo fundamentado pela *National Recovery Act* (NRA) estabelecido pelo governo Franklin Roosevelt como parte do *New Deal*; o regime societal estabelecido nas décadas de 1960/70 com a formação de vários grupos de interesse público (*Consumer Federation of América*, 1968, por exemplo) e, por fim o regime de eficiência e reforma regulatória a partir da desregulamentação de diversos setores industriais por políticos como: Ted Kennedy, Jimmy Carter e Gerald Ford. Porém vai ser a partir da década de 1980 com o presidente Ronald Reagan que a desregulamentação vai quebrar o monopólio das telecomunicações e da energia.

⁹⁶ - Que estava em crise por decorrência da Crise de 1929.

Administration (1933); *Civilian Conservation Corps* (1933); *Federal Deposit Insurance Corporation* (1933); *Securities and Exchange Commission* (1934); *National Labor Relations Board* (1934); *Federal Housing Administration* (1934); *Social Security Administration* (1935); *Federal Power Commission* (1935); *Federal Communication Commission* (1936); *Soil Conservation Service* (1938), dentre outras (BREYER; STEWART; SUNSTEIN; SPITZER, 1998).

Com a superação da crise de 1929 e, com a entrada dos países desenvolvidos na chamada “era de ouro do capitalismo, ou trinta anos gloriosos”, cujo, o padrão de desenvolvimento econômico assentou-se sobre as bases *Keynesianas* e a organização política e social do Estado sobre o *Welfare State* nos países europeus e nos Estados Unidos, embora não se pode caracterizá-lo estritamente pelo mesmo tipo de Estado, apresentou investimentos significativos no intuito de garantir o pleno emprego no país via, em parte, pelos gastos públicos.

Por outro lado, a manutenção econômica e político-institucional para a ampliação das Agências Reguladoras decorrentes do *New Deal*, se justifica na década de 1960 pela necessidade de correção das falhas de mercado.

Porém, muitas foram às críticas da sustentabilidade e da eficiência das agências reguladoras constituídas a partir do *New Deal* como agências capazes de corrigir as falhas de mercado e/ou por influírem sobre o bem-estar econômico do país.

Dos diversos atores que fizeram está crítica, destacamos os vinculados a Escola de Chicago na sua formulação da teoria econômica da regulação. Esta

teoria sustentava a formulação e o argumento de que existiriam simultaneamente num único processo as falhas de governo coexistindo com as falhas de mercado.

Isto na prática inviabilizava qualquer esforço do Estado em corrigir as falhas de mercado. Ou seja, a estrutura de regulação até poderia proteger os interesses da indústria regulada, mas nunca conseguiria alcançar a promoção do bem-estar social. Os autores presentes na Escola de Chicago e fundamentais para esta formulação foram Stigler (1971), Posner (1974) e Peltzman (1976).

Stigler (1971) procurou demonstrar empiricamente que o processo de regulação era marcadamente influenciado pelos interesses das indústrias reguladas, que na prática sempre visam seus benefícios.

Por outro lado, a transposição da teoria econômica para a possibilidade de compreensão do comportamento político levou Stigler a questionar o discurso da eficiência técnica neutra e apolítica das agências reguladoras na tentativa de correção as falhas de mercado (teoria do interesse público).

Ou seja, para o autor, as ações regulatória das agências era resultado de um complexo jogo de interesses privados que visavam unicamente à maximização de seus benefícios (as indústrias reguladas demandariam regulação para protegerem-se da competição de outras indústrias – firmas).

Por outro lado, os interesses dos agentes reguladores estariam em conformidades com tais demandas segundo o tipo de apóio político adquirido, ou seja, o que estaria em jogo era a maximização de forma espúria das indústrias em busca de benefícios frente as concorrentes e, das agências reguladoras em busca de apóio político para seus anseios particulares. Não existindo com isto, qualquer interesse público presente e/ou decorrente desta relação/processo.

Já Posner (1974), partindo do argumento de Stigler vai apresentar um conjunto de teorias e abordagens que tratam da regulação na ciência política e na economia (como campos do saber/conhecimento são fundamentais para formulação de alternativas econômicas e políticas).

Uma das primeiras conclusões do autor é que a teoria da regulação econômica estaria em vantagem analítica e argumentativa quando comparada às demais abordagens teórico-metodológicas. Neste sentido uma das abordagens mais criticadas é a da teoria do interesse público por possuir muitas falhas.

Ou seja, mesmo admitindo que houvesse similaridades entre a teoria econômica da regulação e as teorias que argumentavam sobre a captura dos reguladores pela indústria regulada, para Posner a primeira apresentava menos falha. Um dos fatores a favor da teoria econômica da regulação seriam a fácil comparação e verificação empírica (POSNER, 1974).

Por outro lado, a principal deficiência encontrada na teoria econômica da regulação seria a impossibilidade de afirmar em que tipos de mercado seriam possíveis estabelecer a regulação. Com isto a teoria ainda estaria precisando de ajuste para poder se aplicar a realidade das economias de mercado.

Na década de 1970 (período de veiculação da teoria econômica da regulação) houve movimentos em direções distintas. Primeiramente houve um processo de desregulamentação na esfera da economia regulada, ou seja, foram eliminados vários aspectos relevantes da regulação econômica em vários setores (transporte aéreo, terrestre e ferroviário; e a desregulamentação do setor de petróleo e gás natural) (BREYER; STEWART; SUNSTEIN; SPITZER, 1998).

Por outro lado, também se criou novas agências reguladoras e/ou aparelhos burocráticos administrativos, destacamos aqui o *Departamento of Energy* (1977) e a *Nuclear Regulatory Commission* (1975), dentre outras. O principal alvo com a criação desses novos atores pelo Congresso era a proteção de direitos dos consumidores, direitos ambientais e direitos trabalhistas, até então desprotegidos pelo aparato jurídico e institucional norte-americano.

Por fim, Pelzman (1976 e 1989) vai minimizar a crítica de Stigler e Posner a teoria econômica da regulação ao estabelecer que não há apenas um único interesse incidindo sobre os agentes reguladores, ou seja, como há vários atores é pouco provável que somente um consiga capturar o agente regulador para maximização dos seus interesses industriais. Ou seja, o governo constantemente é pressionado para atender interesses dos mais diversos e de diferentes indústrias, neste sentido era impossível o atendimento somente as demandas da indústria regulada.

A desregulamentação e a ampliação de um conjunto de direitos promovidos no final da década de 1970 nos Estados Unidos, associados ao abandono pelo Congresso da autonomia administrativa criada pelo *New Deal* vão caracterizar uma redefinição do papel a ser realizado pelas novas agências reguladoras.

Na década de 1980, por influência novamente do Congresso, mas também da Suprema Corte, há novas alterações nas agências reguladoras nos Estados Unidos. Da última adveio a limitação das decisões de controle judicial por parte das agências reguladoras.

O Congresso, por sua vez, restringiu a autoridade das agências e estabeleceu normas e regras mais específicas para caracterizar a área de atuação e competência dos entes reguladores.

Ou seja, é resultado das propostas do *New Deal* por um lado e, por outro, pelas contribuições da Escola de Chicago que a relação Estado e Mercado vão ser definidas e redefinidas no tempo, caracterizando neste processo a importância de agentes reguladores (vinculados a dimensão do Estado) para influírem e/ou fiscalizarem/regulem o movimento das indústrias/firmas no mercado, dentre elas as atuantes nos serviços públicos.

Enfim, este debate a partir da década de 1980 nos países desenvolvidos e da década de 1990 nos países em desenvolvimento, principalmente nos latino-americanos vai ser de fundamental importância para definição do papel do Estado na economia e para o estabelecimento do melhor e mais eficiente arranjo político-institucional para corroborar com a economia de mercado e com a concorrência.

Outra preocupação se refere ao desenho (modelo) ideal para se pensar a relação Estado/Governo/Mercado no final do século XX, sem gerar, por decorrência a capturação das agências reguladoras pelas indústrias reguladas e/ou conflitos e disputas entre os poderes do Estado (executivo, legislativo e judiciário)⁹⁷.

Neste sentido o debate sobre as Agências Reguladoras, seja pela sua história e surgimento nos Estados Unidos ou pela sua hegemonia enquanto mecanismo político-econômico e institucional no final do século XX e começo do

⁹⁷ - A esta última questão vamos aprofundar um pouco mais no desenrolar desta Tese a partir de Nunes (2001).

século XXI estarão no centro do debate sobre as reformas e reestruturações setoriais nos países em desenvolvimento a partir da década de 1990.

Ou seja, em um mundo cujo questionamento dos monopólios naturais (Estatais) se fazem presentes. Onde um processo de privatização se instaura de forma significativamente, a presença de agências reguladoras que possam atuar de forma independente e transparente se faz necessário para a compreensão da nova relação do Estado com o Mercado.

Em outras palavras, a regulação se faz necessária para corrigir as falhas de mercado, seja pela assimetria de informações, pelo poder de monopólio ou pelas externalidades e uso de bens públicos (SANTANA, 1995)⁹⁸.

No Brasil as Agências Reguladoras vão surgir como parte do processo de Reformas do Estado ocorrida no país na década de 1990, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC, como parte da estratégia e do desenho institucional necessária às privatizações das empresas prestadoras dos serviços públicos (principalmente a telecomunicação e a energia elétrica).

6.1 – O contexto de surgimento das Agências Reguladoras no Brasil: crítica e debate.

A escolha do modelo institucional para as agências reguladoras brasileiras, especialmente, para a ANEEL no setor elétrico foi inspirada na experiência internacional, principalmente nos marcos regulatórios implantados no Reino Unido e nos Estados Unidos.

⁹⁸ - Muitas são as críticas a respeito desta questão. Algumas delas são exploradas/desenvolvidas nesta Tese.

A influência do Reino Unido é oriunda da Lei de Energia de 1989 – *Energy Act* –, fruto das reformas promovidas pela experiência *thatcheriana* que inaugura em esfera global as privatizações dos serviços públicos. Já dos Estados Unidos, a influência veio a partir da Lei de política energética criada em 1992 – *Energy Policy Act*.

Uma das principais influências da *Energy Act* (britânica) foi à determinação da desverticalização das atividades de geração, transmissão e distribuição, além da criação da atividade de comercialização de energia. Também houve estímulo ao funcionamento competitivo nos segmentos de geração e comercialização (mercado atacadista) e introduziu mecanismos visando à eficiência nos segmentos de monopólio natural (transmissão e distribuição).

Como a experiência britânica data do final da década de 1980, já é possível evidenciar alguns dos resultados obtidos para sabermos qual é a distância entre o proposto e o feito (realizado). Na geração, mesmo tendo passado mais de uma década, ainda não foi possível estabelecer a concorrência no setor. A geração acabou por se caracterizar pela presença de um duopólio, gerando muitas vezes a práticas de cartelização e abuso de poder econômico no país (PIRES, 1999).

O mercado atacadista por sua vez (onde se imaginava maior ocorrência de competição) também não conseguiu se efetivar, respondendo por apenas 10% da energia comercializada. Por outro lado, também não se conseguiu estender aos pequenos consumidores os benefícios decorrentes do aumento da eficiência produtiva, tal como proposto pela Lei (SALGADO, 2003).

Neste sentido, Pires (1999) vai expor que em um setor com características específicas como o elétrico (energético) a tentativa de criação de competição é bastante complexa, tal como nos ilustra o caso britânico.

Com isto a regulação se torna fundamental, principalmente para a promoção da concorrência evitando simultaneamente os processos de concentração e de práticas anticompetitivas no setor e evitando as manipulações de preços, de assimetria de informações e de comportamentos oportunistas em determinadas circunstâncias.

A influência da *Energy Policy Act* (Estados Unidos) se deveu a coexistência de um complexo ambiente regulatório composto de autoridades federais e estaduais, além de autoridades antitrustes⁹⁹.

O órgão federal que responde pelo setor é a *Federal Energy Regulatory Commission* – FERC. Nos ambientes estaduais há a presença das *Public Utilities Commissions* – PUC's. Ambas as instituições trabalham em sistema de cooperação e divisão de competências.

As principais atribuições oriundas da *Energy Policy Act* foram o de garantir o livre acesso aos sistemas de transmissão e a constituição dos grandes mercados atacadistas. Mediante tais propostas, a FERC estimulou a constituição de operadores independentes do sistema para cuidarem do despacho de energia. Também se incentivou a criação de Bolsas de Energia (*Power Exchange*) onde se realizariam transações *spot* entre geradores e consumidores livres.

⁹⁹ - As competências para tais fiscalizações ficam a cargo da Divisão Antitruste do Departamento de Justiça na esfera federal e dos Procuradores Gerais na esfera estadual.

Assim como o modelo britânico está sujeito a críticas e falhas verificadas pela sua breve história, o modelo americano também passou por uma crise em 2001 (em simultâneo a crise passada no Brasil) no Estado da Califórnia.

A crise na Califórnia foi marcada por um processo caracterizado pela formação de cartel no setor, gerando com isto uma alta de preços no mercado *spot* atacadista. Demonstrando com isto que as falhas de mercado não foram evitadas e que a experiência de desregulamentação está sujeita a uma crítica mais profunda, além da identificação de que a presença do poder público, do Estado no setor é de fundamental importância.

O Brasil, por sua vez, sob forte influência dos dois modelos citados acima (Britânico e Norte-Americano), criou seu modelo institucional para o setor elétrico a partir de 1996, visando à entrada do setor nas estruturas de mercado.

Os principais fundamentos do modelo brasileiro na sua criação foram:

- a) a competição na geração e na comercialização de energia elétrica;
- b) a criação do aparato regulatório para defesa da concorrência nos segmentos competitivos;
- c) desenvolvimento de mecanismos de incentivos nos segmentos que continuam como monopólio natural (SAUER, 2002).

No Brasil também foi criado, assim como já ocorrido no reino Unido no final da década de 1980, o segmento de comercialização para venda livre aos grandes consumidores de energia elétrica.

Como sabido, no Brasil a instituição responsável pela regulação do setor elétrico é a ANEEL, que como autarquia especial possui autonomia gerencial

financeira e decisória, além de competências específicas para normatizar sobre questões técnicas. Outras instituições também compõem o setor elétrico brasileiro, dentre elas destacamos o Mercado Atacadista de Energia (MAE) criado pela lei nº 9.648/98 e regulamentada pelo Decreto nº 2.655/98 e o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), dentre outras.

Quadro 16 – Principais características da ANEEL

Características	ANEEL
Autonomia decisória, financeira e gerencial.	Autarquia Especial; Delegação normativa atinente a questões técnicas setoriais por meio de resoluções e portarias; Poder de arbitragem; Orçamento próprio.
Estabilidade	Mandato fixo; Critérios rígidos de exoneração de diretores.
Transparência	Mandato não coincidente; Audiências públicas; Atos de investidura nos cargos submetidos ao Legislativo (Senado); Critérios rígidos de exoneração de diretores; Ouvidor; Contrato de gestão.
Especialização	Quadro técnico especializado
Cooperação institucional para defesa da concorrência e dos consumidores	Agências estaduais; Secretaria de Direito Econômico (SDE), vinculada ao Ministério da Justiça.

FONTE: PIRES, 1999

As agências reguladoras enquanto um ator novo presente no Estado brasileiro decorre em grande parte do contexto de privatização ocorrido no país. Ou seja, a partir das privatizações de diversas empresas estatais (Federal e Estadual) e a concessão da exploração por parte do setor privado (capital nacional

e internacional) de setores estratégicos e/ou de bens e serviços públicos levou o governo a criar a figura das agências reguladoras.

As agências reguladoras enquanto instituições do Estado estão voltadas para a regulação econômica e técnica do mercado e ao mesmo tempo apresentam autonomia decisória, operacional e orçamentária (www.aneel.gov.br). Por outro lado, essas agências são regidas pelos princípios da Administração Pública, ou seja: pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Por legalidade entende-se que todos estão sujeitos aos mandamentos da Lei seja no exercício da função, ou na execução das atividades fins. A impessoalidade é um ditame burocrático que visa à imparcialidade e neutralidade das ações. A moralidade se caracteriza pelo pressuposto de validade de todo Ato Administrativo (Público), ou seja, pela moral jurídica (regras previamente estabelecidas e normatizadas) e pela moral administrativa que deve sempre visar o bem público¹⁰⁰.

Já a publicidade se vincula a transparência e a divulgação das informações oficiais. Por fim, a eficiência seria o mecanismo pelos quais as agências seriam geridas de forma a lhes trazer os melhores resultados no menor espaço de tempo e no menor custo. Este último mecanismo se fortalece com as Reformas da Administração do Estado a partir da década de 1990 no Brasil. Porém, ainda sujeita a críticas e dúvidas com relação aos benefícios sociais e ambientais gerados por ela.

¹⁰⁰ - A este debate, vários são os atores que desenvolvem dentro do Direito Administrativo e Constitucional brasileiro.

As agências reguladoras nos serviços públicos e de infra-estrutura no Brasil marcaram a transição do papel do Estado nacional-desenvolvimentista de forte influência na esfera econômica para um tipo de Estado mais vinculado ao exercício das funções reguladoras e fiscalizatórias. Este processo caracterizou-se pela privatização de grande parte das empresas públicas (principalmente do setor elétrico) e pela introdução da concorrência nos segmentos propícios a tais alterações.

No caso particular dos serviços de infra-estrutura, as reformas orientadas para o mercado nestes setores geraram o controle privado sobre as empresas privatizadas e a entrada de novos atores. Neste processo o papel das agências reguladoras seria o de garantir e estimular a concorrência e aumentar a eficiência setorial.

Neste processo de Reformas, o Conselho da Reforma do Estado, vinculado ao MARE recomendou ao governo que as agências reguladoras deveriam seguir os seguintes princípios, a saber:

- a) autonomia e independência decisória (dirigentes com mandatos nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal);
- b) autonomia administrativa para promoção de meios mais democráticos e simplificados na relação mantida entre os diversos atores deste processo – agências, usuários e investidores –;
- c) participação (usuários e investidores) na formulação e elaboração das regulações e realização de audiências públicas periódicas;
- d) o Estado deveria intervir somente o necessário para a prestação do serviço (SANTANA, 2002).

Porém, quando analisamos a formação das agências reguladoras no Brasil verificamos a presença de 3 (três) gerações distintas de agências. Na primeira geração (1995/1998), as agências reguladoras estão relacionadas à quebra de monopólio do Estado (nos setores de telecomunicações, setor elétrico, de gás e petróleo). As respectivas agências foram: Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL; Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e Agência Nacional do Petróleo – ANP.

A segunda geração (1999/2000) foi marcada pela ampliação da função de fiscalizar os padrões de oferta e qualidade dos serviços prestados, além de monitorar os preços em mercados competitivos. Desta geração destacamos a criação da Agência Nacional de vigilância Sanitária – ANVISA e a criação da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.

Por fim, a terceira geração (2000/2002) marcou a fase em que o governo criou várias agências reguladoras, porém sem muito critério que as justificassem seja pela dimensão técnica, econômica, social ou política. Este processo por sua vez, gerou confusões em relação às funções de fato que cada agência deveria ter. Nesta fase destacamos a constituição da Agência Nacional de Águas – ANA; a Agência Nacional do Cinema – ANCINE; a Agência Nacional de transportes Terrestres – ANTT e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ.

Isto nos evidencia que o governo no processo de criação das agências reguladoras, agiu muito mais por um processo de atendimento a demandas levantadas por alguns atores envolvidos com o setor em questão do que uma

análise sistemática dos respectivos setores para definição de macroprocessos, normas e funções pelas quais as agências deveriam ter.

Com isto fica evidente que o governo por um lado estava muito vulnerável a permeabilidade de interesses, principalmente dos atores com maior peso econômico ou político no Estado. Por outro lado, a criação das agências se caracterizou como um processo reativo e não pró-ativo no âmbito do Estado brasileiro.

As crises internacionais (influíram principalmente no tempo e na gestão das privatizações) e as demandas internas, além da necessidade de manutenção do Plano Real também contribuíram para esta postura mais reativa do governo frente ao conjunto de Reformas em que o país estava inserido.

Quadro 17 – As Fases do Real

FASES	PRINCIPAIS MEDIDAS	OBJETIVOS
1ª	Reelaboração do orçamento de 1994 e criação do Fundo Social de Emergência para 1994 e 1995.	Garantir o equilíbrio das contas públicas no curto prazo
2ª	Criação da URV, estabelecimento de regras compulsórias de conversão dos salários e fixação do prazo para adoção da URV nos novos contratos (início da reforma monetária).	Recuperar a noção de uma unidade de conta estável e facilitar o alinhamento de salários e preços relativos. Evitando os congelamentos dos Planos anteriores.
3ª	Criação do Real (conclusão da reforma monetária).	Eliminar a inflação e retomar as funções da moeda.
4ª	Reforma Patrimonial (privatização); Reforma Administrativa; Reforma da Previdência e Reforma Tributária.	Reestruturação do Estado brasileiro, e o equilíbrio das contas públicas no longo prazo.

FONTE: NASCIMENTO, 2003:11.

Já as crises econômicas internacionais incidiram de diversas formas e com inúmeras conseqüências conforme apresentado no quadro abaixo.

Quadro 18 - As crises econômicas internacionais e as conseqüências para o Brasil

Ano	Fatos	Conseqüências	Atitudes do governo brasileiro
1995	Crise Mexicana	Ataque contra a moeda e o câmbio, mas com o socorro americano rapidamente é resolvido.	Adoção de uma política monetária contracionista e criação das bandas cambiais
1997	Crise Asiática	Ataque contra a moeda e o câmbio e início da instabilidade internacional	Política monetária contracionista
1998	Crise Russa	Ataque contra a moeda e o câmbio e esgarçamento da instabilidade internacional, fim da liquidez internacional e a fuga de capitais das economias emergentes.	Política monetária contracionista e dificuldade na equalização do Balanço de Pagamentos - BP
1999	Crise Brasileira	Ataque contra a moeda e o câmbio gerando a desvalorização cambial	Política monetária contracionista acompanhado de um profundo ajuste fiscal gerando uma trajetória recessiva e o aumento de desemprego. Início da instabilidade cambial
2000	Aumento do preço do petróleo	No 1º semestre de 2000 ocorre uma tímida retomada do crescimento e uma pequena diminuição das taxas de desemprego. Especulação cambial	Recuo da política monetária (diminuição da taxa de juros). Adoção de metas inflacionárias que com os aumentos do preço do petróleo existem repiques inflacionários. Instabilidade cambial
2001	Crise energética no Brasil e Crise na Argentina	Desaceleração da economia. Aumento da taxa de desemprego e especulação cambial	Manutenção da política monetária contracionista

FONTE: NASCIMENTO, 2003:13.

Por fim, a transição do Estado Produtor para o Estado Regulador, tendo as Agências Reguladoras como uma das principais instituições neste processo ocorreu de forma desordenada, conforme já exposto nesta Tese.

Ou seja, o processo de privatização no Brasil e no setor elétrico em particular deveria ser caracterizado (segundo a teoria) primeiramente pela criação do marco regulatório (normas e leis), em seguida pela criação das agências reguladoras (instituições e novos atores) e por fim pela privatização (entrega ao setor privado).

No Brasil o processo ocorreu da seguinte forma se comparado à estrutura exposta acima. Primeiramente começaram as privatizações (entrega das empresas ao capital privado nacional e internacional), em seguida criaram-se as Agências Reguladoras (com exceção ao caso da Telefonia em que a ANATEL foi criada antes da privatização do setor) e, por fim começou a estabelecer o marco regulatório (normas e leis).

Neste sentido, mesmo sem entrarmos na valoração do tipo de estratégia para o desenvolvimento caracterizada pelas reformas orientadas para o mercado e a privatização dos setores infra-estruturais da economia (antes sob responsabilidade do Estado – Federal e Estadual).

Não nos pareceu que o processo ocorrido no Brasil, seja de privatização dos setores infra-estruturais; ou pela criação das Agências Reguladoras e dos marcos regulatórios necessários à nova relação do Estado/Mercado/Sociedade tenha sido a melhor escolha e mais vantajosa para o Estado/país.

6.2 – A ANEEL e a Regulação do setor elétrico no Brasil.

Quando pensamos em agências reguladoras, logo imaginamos um arranjo político-institucional presente no Estado para regular e fiscalizar a relação entre diversos atores políticos, econômicos e sociais (Estado/Mercado/Sociedade Civil).

Todavia, quando nos referimos aos serviços públicos devemos ter um cuidado a mais, ou seja, é preciso compreender as características econômicas sobre as quais esses serviços operam para poder estabelecer o melhor desenho institucional, principalmente quando se trata de setores infra-estruturais estratégicos como o da energia elétrica.

Vamos ver brevemente algumas características econômicas dos setores infra-estruturais, a saber:

- a) suas funções de custo apontam para a existência de monopólios naturais em alguma etapa da cadeia produtiva;
- b) existe uma separação entre atividades de geração e distribuição dos serviços;
- c) a provisão dos serviços é normalmente caracterizada por uma estrutura de redes;
- d) os ativos necessários para a provisão dos serviços de utilidades públicas são específicos e irrecuperáveis (*sunk cost*);
- e) seus produtos (ou serviços) apresentam uma demanda generalizada (consumo praticamente universal) e pouco sensível a variação de preços (preço inelástico) (MORAES, 1997).

Essas características econômicas são necessárias para analisar e propor um modelo para o marco regulatório nos setores de infra-estrutura (setor elétrico, em particular) brasileiro, dado as reformas ocorridas a partir da década de 1990.

Ao lado das características econômicas há as técnicas, ou seja, a necessidade de criação de critérios fundamentais para a operação da transmissão e da distribuição. O principal objetivo desses critérios seriam o planejamento indicativo e a otimização do sistema.

A ANEEL em particular, conta com a descentralização de suas atividades, ou seja, foram criadas agências estaduais para corroborarem com o funcionamento e planejamento do setor. Isto porque assim como na estrutura política brasileira há uma organização de um Estado Federado, no setor elétrico (como já exposto nesta Tese) também se organizou e estruturou-se entre os diversos membros da federação (federal, estadual e municipal).

Foi justamente a partir da Resolução nº 286/98 que a ANEEL estabelece a descentralização das suas atividades complementares de regulação e fiscalização mediante parcerias e outorga em convênios de cooperação com os governos estaduais (segundo parâmetros da legislação federal). Segundo a ANEEL a descentralização visava:

- a) aproximar as ações de regulação e fiscalização entre os consumidores (em geral) e ao agentes/atores setoriais;
- b) criar um processo de regulação e fiscalização mais ágil mediante outorgas;
- c) adequar as ações de regulação e fiscalização as diversas realidades locais;
- d) identificar, diagnosticar, avaliar e criar soluções aos problemas no próprio local de origem (www.aneel.gov.br).

Outras atividades por sua vez, deveriam ser executadas em parcerias, ou seja, em comum acordo da ANEEL com as demais agências estaduais, quais sejam:

- a) formulação de padrões de qualidade;
- b) subsídio da regulação técnica e econômica;
- c) subsídio dos reajustes e revisão tarifária;
- d) formular medidas de incentivo à competição;
- e) estimular programas de eficiência energética e de pesquisa e desenvolvimento – P & D (www.aneel.gov.br).

Por fim, há as atividades que deveriam ser executadas em complementaridade entre a ANEEL e as agências conveniadas estaduais. As agências estaduais poderiam desempenhar as seguintes atribuições, a saber:

- a) executar a fiscalização (de instalações e serviços);
- b) fiscalizar os programas de eficiência energética e de pesquisa e desenvolvimento;
- c) aplicar penalidades segundo normas específicas do setor;
- d) acompanhar os empreendimentos (obras) e execução de projetos já aprovados (www.aneel.gov.br).

Outros fatores que também fazem parte dos aspectos técnicos são os controles de entrada e de saída de agentes no mercado, via concessão; a

definição tarifária e a desverticalização, uma vez que o setor era organizado verticalmente e de forma integrada.

Isto nos evidencia que os desafios para a criação das agências reguladoras não foram poucos, ainda mais quando se trata de uma estrutura federativa, como é o caso brasileiro. Mediante tais problemas vamos expor brevemente o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, criada para o setor elétrico mediante as privatizações ocorridas no mesmo.

A criação de agências reguladoras no Brasil resulta das mudanças ocorridas no Estado a partir da década de 1980, acirrando-se na década de 1990. Ou seja, o Estado começa a passar por um conjunto de reformas orientadas para o mercado, no qual os setores de infra-estrutura fazem parte.

As privatizações nesses setores implicaram não somente a redefinição das formas de atuação do Estado (de produtor para regulados e fiscalizador). mas também significaram a opção por um tipo de estratégia para o desenvolvimento marcada pela privatização e desregulamentação de diversos setores econômicos e/ou de serviços públicos.

Por outro lado, tal movimento também exigiu a criação de novos desenhos institucionais no âmbito do Estado e novos modelos em esfera setorial. Neste sentido a ANEEL enquanto a agência responsável pela regulação do setor elétrico brasileiro acaba sendo criada para atuar neste novo cenário com a responsabilidade de regular, fiscalizar, mediar e conceder segundo suas atribuições legais (normativas e jurídicas).

Mas também para o bom funcionamento do setor, inclusive para costurar consensos e amenizar conflitos entre os diversos atores e interesses envolvidos no setor elétrico brasileiro.

A criação da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, pela Lei nº 9.427/96 foi um marco para esta nova forma de regulação setorial. Isto porque antes de sua criação esta função era exercida pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE, órgão que era subordinado ao Ministério das Minas e Energia, ou seja, vinculado diretamente ao poder executivo no âmbito do Estado.

Por outro lado, com a criação da ANEEL houve a necessidade de lhe atribuir competências e ao mesmo tempo definir seu desenho institucional. A primeira começa pela própria definição da natureza jurídica da agência, ou seja, a ANEEL é constituída como Autarquia Especial.

Na condição de Autarquia Especial a ANEEL possui relativa autonomia e independência sobre os seguintes aspectos, a saber:

- a) autonomia decisória e financeira (para melhorar a gestão);
- b) autonomia dos seus gestores;
- c) delegação de competência normativa referentes a questão técnica;
- d) motivação técnica¹⁰¹ para tomada de decisões (PIRES E PICCININI, 1999).

¹⁰¹ - A dimensão técnica posta aqui em teoria significa a neutralidade mediante as tomadas de decisões, no entanto, mesmo juridicamente autônoma as agência reguladoras não estão livre de conflitos entre os demais poderes (como veremos ainda neste capítulo – Nunes, 2001) e também não estão imunes às pressões dos grupos de interesses e dos demais atores envolvidos direta ou indiretamente com o setor. O argumento que queremos imprimir é que as decisões técnicas dependem de opções políticas previamente estabelecidas.

Referente ao seu desenho institucional há ênfase na sua estrutura e na forma de organização como formato e modelagem que a ANEEL deveria ter para funcionar, ou seja, como ela é organizada, com qual divisão de funções e qual hierarquia.

A ANEEL tem sua sede em Brasília e é administrada por uma diretoria colegiada formado pelo Diretor-Geral e mais outros 4 (quatro) diretores. Ainda compõe a instituição, 20 (vinte) superintendentes cuja função é executar as diversas frentes de atuação da agência. Como auxílio à ANEEL, a agência ainda conta com o apoio da Procuradoria Geral da União para questões jurídicas.

Segue no Quadro 19 abaixo a apresentação da estrutura organizacional da ANEEL atualizada, ou seja, sua composição no governo do presidente Lula.

Quadro 19 – Estrutura Organizacional da ANEEL – abril de 2007.

DIRETORIA	
FUNÇÃO/CARGO	ATOR/AGENTE
Diretor-Geral	Jerson Kelman
Diretor	Edvaldo Alves de Santana
Diretora	Joísa Campanher Dutra Saraiva
Diretor	José Guilherme Silva Menezes Senna
Diretor	Romeu Donizete Rufino
SECRETARIA-GERAL	
Secretário-Geral	Frederico Lobo de Oliveira
GABINETE DO DIRETOR-GERAL	
Chefia de Gabinete	Pauliran Resende
ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO E IMPRENSA	
Assessora de Comunicação e Imprensa	Maria Salete Cangussu Fraga
ASSESSORES	
Assessores	Ana Flávia Lopes Braga André Pepitone da Nóbrega Fernando Camargo Umbria Frederico Rodrigues Gilma dos Passos Rocha Haldane Fagundes Lima José Jurhosa Junior Luiz Antonio Ramos Veras Nara Rúbia de Souza Ricardo Martins Sant'Anna Romário de Oliveira Batista Simonne Rose de Souza Neiva Coêlho Victor Hugo da Silva Rosa Wilson Delgado Pinto
PROCURADORIA-FEDERAL	
Procuradoria-Federal	Claudio Girardi
AUDITORIA INTERNA	
Auditoria Interna	José Renato Pinto da Fonseca
SUPERINTENDÊNCIAS	
FISCALIZAÇÃO DA GERAÇÃO, DA QUALIDADE DO SERVIÇO E ECONÔMICO-FINANCEIRA.	
Superintendente de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade SFE	Paulo Henrique Silvestri Lopes
Superintendente de Fiscalização Econômica e Financeira SFF	Antonio Ganim
Superintendente de Fiscalização de Serviços de Geração SFG	Jamil Abid
GESTÃO DOS POTENCIAIS HIDRÁULICOS	
Superintendente de Gestão e Estudos Hidroenergéticos SGH	Amilton Geraldo
Superintendente de Pesquisa e Desenvolvimento e Eficiência Energética SPE	Máximo Luiz Pompermayer

Continuação Quadro 19 - Estrutura Organizacional da ANEEL – abril de 2007.

OUTORGAS DE CONCESSÕES E AUTORIZAÇÕES	
Superintendente de Concessões e Autorizações de Geração SCG	Helvio Neves Guerra
Superintendente de Concessões e Autorizações de Transmissão e Distribuição SCT	Jandir Amorim Nascimento
PLANEJAMENTO E GESTÃO ADMINISTRATIVA	
Superintendente de Gestão Técnica da Informação SGI	Sérgio de Oliveira Frontin
Superintendente de Administração e Finanças SAF	Francisco José Pereira da Silva
Superintendente de Planejamento da Gestão SPG	Anna Flávia de Senna Franco
Superintendente de Licitações e Controle de Contratos e Convênios SLC	Áureo de Araújo Souza
Superintendente de Recursos Humanos SRH	Ester de Paiva Virzi
Superintendente de Relações Institucionais SRI	Maria Karla Batista
REGULAÇÃO ECONÔMICA DO MERCADO E ESTÍMULO À COMPETIÇÃO	
Superintendente de Regulação Econômica SRE	Davi Antunes Lima
Superintendente de Estudos Econômicos do Mercado SEM	Dilcemar de Paiva Mendes
REGULAÇÃO TÉCNICA E PADRÕES DE SERVIÇO	
Superintendente de Regulação dos Serviços de Geração SRG	Rui Guilherme Altieri Silva
Superintendente de Regulação da Comercialização da Eletricidade SRC	Ricardo Vidinich
Superintendente de Regulação dos Serviços de Distribuição SRD	Jaconias de Aguiar
Superintendente de Regulação dos Serviços de Transmissão SRT	Roberto Knijnik
RELAÇÕES COM O MERCADO E OUVIDORIA	
Assessoria de Comunicação e Imprensa ACI	Maria Salete Cangussu Fraga
Superintendente de Mediação Administrativa Setorial SMA	José Augusto da Silva

Fonte: www.aneel.gov.br (atualização das informações em 20 de abril de 2007).

Por outro lado, a existência da ANEEL, como agência reguladora do setor elétrico se justifica pela evidência histórica (conforme citado anteriormente) da

presença das falhas de mercados em setores infra-estruturais que passaram por desregulamentação.

Outra característica é a constante relação de conflito existente entre os diversos atores e/ou interesses contidos no setor elétrico (direta ou indiretamente). Por questões didáticas podemos classificar/dividir esses diversos atores em Governo/Consumidores/Investidores.

Vários foram e são os conflitos presente entre esses atores, sejam eles de cunho fiscal, ou seja, o setor historicamente tendeu a buscar seu equilíbrio transferindo ao consumidor (integralmente ou em parte) as obrigações de financiamento.

Por outro lado, a questão da modicidade tarifária (pouco presente no governo do presidente FHC) que deveria ser entendida como um fator de promoção da competitividade econômica simultaneamente a qualidade de vida da população apresenta-se de difícil aplicação.

Ou seja, quando os conflitos entre os atores citados acima (que são latentes) vem à tona, nos parece que o lado mais fraco, no caso, os consumidores (dentre eles os residenciais) são os que mais são impactados negativamente.

Em um momento de conflito, como por exemplo, o vivenciado com a crise de 2001, ficou evidente que os consumidores de energia elétrica que já contribuía com a arrecadação, também passam a arcar com os custos para implantação de políticas sociais no setor, principalmente pelas tarifas praticadas.

Enfim, o consumidor que já convive com uma carga tributária altíssima ainda vê constantemente o aumento dos tributos (ICMS; PIS/COFINS) e a criação de novos, tal como a Contribuição de Iluminação Pública (PEDROSA, 2005).

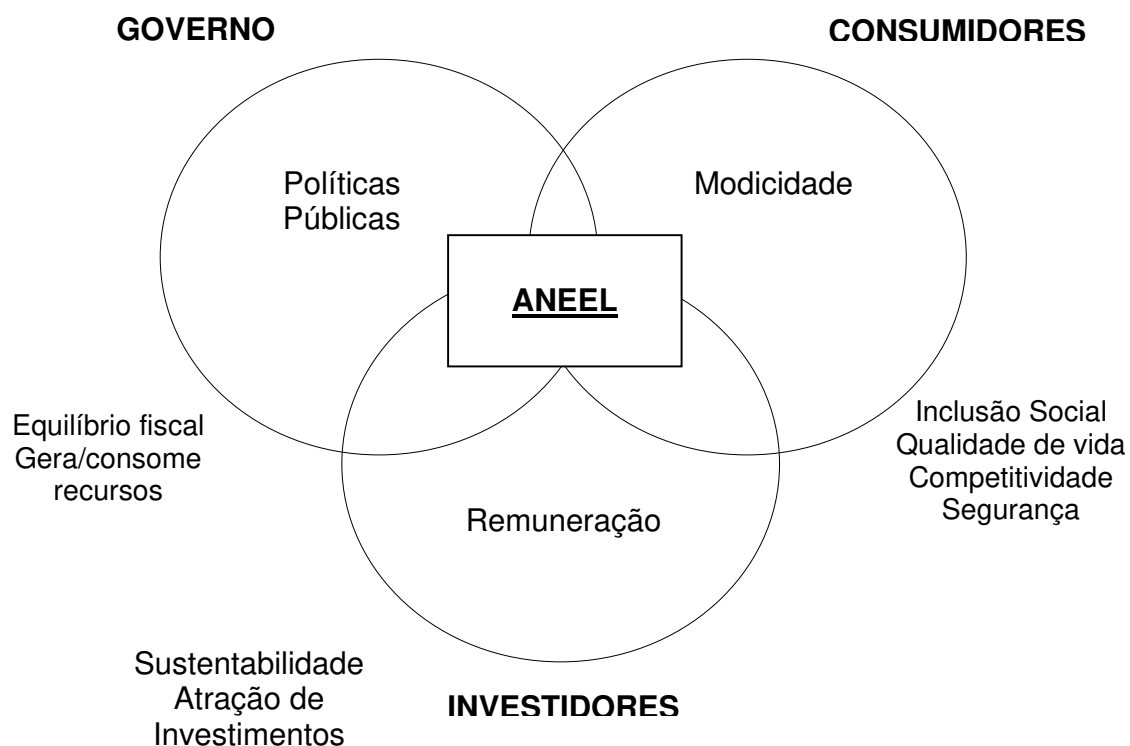


Figura 8 - Equilíbrio entre visões de governo, consumidores e investidores.

FONTE: Pedrosa, 2005.

Outra questão que deve estar presente nas estruturas de regulação é a fundamentação sobre as performances vinculadas aos modelos de mercado, ou seja, é preciso criar equidade entre os diversos agentes de mercado; garantir a eficiência alocativa e operativa; garantir a modicidade tarifária e a justiça distributiva.

Por Eficiência Alocativa entende-se (via instrumentos matemáticos) que a melhor alocação de recursos decorre quando o preço é igual ao custo marginal. Isto significa que em teoria a consolidação do mercado deve sempre visar o bem

estar setorial. Ou seja, os agentes e/ou atores vinculados a geração, a transmissão, a distribuição e os consumidores (de diferentes classes de consumo) devem usufruir dos benefícios gerados¹⁰². Embora, temos verificado a distribuição dos benefícios se dá de forma desigual.

Eficiência Operativa, por sua vez, se refere a operação otimizada do sistema, ou seja, garantir o despacho ao mínimo custo. No âmbito do mercado a eficiência operativa se vincula a idéia de despacho, precificação, liquidação e contabilização. Sem a eficiência operativa não se consegue obter a eficiência alocativa, isto porque a maior produtividade demonstra a melhor alocação de recursos no curto prazo.

A Modicidade Tarifária, também se vincula à eficiência alocativa por meio do estabelecimento de maior atratividade de investimentos para os diferentes setores da cadeia e ao mesmo tempo mantêm o equilíbrio econômico e financeiro dos diversos atores/agentes envolvidos no setor. Ou seja, não se pode estabelecer a modicidade tarifária como um mecanismo artificial de práticas tarifárias (artificialmente baixas para os consumidores cativos; ou baixas para subsidiar as taxas inflacionárias).

A modicidade tarifária é aquela atrativa aos investidores e aos consumidores, seria o ponto de equilíbrio, ela não leva em conta somente o investidor, mas também as dimensões sociais do consumo.

Já a Justiça Distributiva se vincula a possibilidade de tomadas de decisões estratégicas do governo em prol de estimular (direta ou indiretamente) o

¹⁰² - A eficiência alocativa pode influenciar significativamente na definição de tarifas módicas, vinculando-se as funções do agente regulador nas formulações de políticas governamentais (PIRES, 1999; SANTANA, 2005).

desenvolvimento de outros setores para corroborarem com o desenvolvimento econômico de todo o país.

Isto significa que o papel do agente regulador na busca da justiça distributiva vai se dar constantemente pela agregação de eficiência ao setor mediante escolhas vinculado as políticas governamentais, tal como o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica – PROINFA, por exemplo.

No caso da reestruturação do setor elétrico brasileiro e da criação da ANEEL, podemos identificar que houve uma preponderância da aplicação da eficiência alocativa, ou seja, a definição tarifária ficou associada ao agente regulador do setor. O que acabou por gerar em alguns casos conflitos não só entre os consumidores, a ANEEL e os atores/agentes do setor (privados e estatais), mas também embates entre a ANEEL e o Poder Judiciário. (iremos explorar um pouco mais esta questão do conflito entre os poderes constituídos do Estado no item 6.3 deste capítulo).

Considerando que um setor se organiza de forma complexa em diferentes atores/agentes cujas atividades são estruturadas e reconhecidas por interesses coletivos de forma duradoura e compartilhada num determinado espaço em um momento histórico definido.

A respeito da compreensão do que vêm a ser setor, já trabalhamos no primeiro capítulo desta Tese. Aqui vamos apenas estabelecer alguns debates acerca das questões jurídicas vinculadas as agências reguladoras do setor elétrico brasileiro.

Uma questão que se coloca em primeira instância é a distinção jurídica e normativa entre as funções do poder concedente de um lado e, das agências reguladoras do outro, ou seja, o que compete a cada um?

Pela Lei de Concessões de 1995, compete ao poder concedente as seguintes atribuições, a saber:

- a) o controle e a fiscalização dos serviços e obrigações das concessionárias (públicas ou privadas);
- b) homologar reajustes e revisões;
- c) assegurar a prestação de serviço adequado e contínuo aos consumidores;
- d) tomar as providências necessárias a execução de novas obras ou serviços;
- e) estimular a qualidade, a competitividade e a preservação ambiental (LEI Nº 8.987/95 – CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS).

Ainda há como características jurídicas das agências reguladoras e da ANEEL em particular, a definição das competências e atribuições; a constituição de um ente regulador independente, ou seja, a criação de uma instituição de Estado e não de governo e a capacidade técnica e econômica para lidar com os possíveis conflitos entre o poder concedente – Estado ou ANEEL – e as concessionárias (estatal ou privada).

Por fim, uma breve apresentação dos principais aspectos e marcos legais pelo qual o setor elétrico passou desde a constituição de 1988 se faz necessário. Isto porque a constituição estabelecia as bases legais para se pensar um estado cujo padrão de desenvolvimento se assentava ainda na estratégia nacional-desenvolvimentista, ou seja, com forte presença do Estado para condução econômica nos setores estratégicos (energia, por exemplo).

Porém com a vitória do presente Collor e em seguida com os dois mandatos do presidente FHC ocorre uma reestruturação de diversos setores

(energia e telecomunicações) que passam para o setor privado sob a lógica do mercado.

E com a entrada em 2003 do presidente Lula o setor novamente iria passar por uma outra reestruturação (o último capítulo desta Tese vamos dar ênfase as transformações ocorridas neste período), ou seja, praticamente a terceira alteração em aproximadamente 15 anos.

Segue abaixo uma breve apresentação desses marcos.

**Quadro 20 – Principais Leis e alterações para o setor elétrico brasileiro –
1988/2004.**

ANO	MARCO LEGAL
1988	Constituição Federal – artigos 175 e 176.
1993	Lei nº 8.631 - Fixação dos níveis das tarifas de energia elétrica e extinção do Regime de Remuneração Garantida.
1995	Lei nº 8.987 – Concessão de Serviços Públicos; Lei nº 9.074 – Concessão de Serviços de Energia Elétrica.
1996	Lei nº 9.427 – Criação da ANEEL.
1997	Lei nº 9.433 – Política Nacional de Recursos Hídricos; Lei nº 9.478 – CNPE e ANP; Decreto nº 2.335 – Regime interno da ANEEL; Implantação definitiva da ANEEL.
1998	Lei nº 9.648 – MAE e ONS.
1999	Lei nº 9.984 – ANA
2002	Lei nº 10.438 – Expansão da oferta, RTE, baixa renda e universalização dos serviços; Lei nº 10.433 – Cria o MAE; Lei nº 10.604 – Tarifa baixa renda.
2003	Lei nº 10.762 – Programa Emergencial; Decreto nº 4.932 – Delega à ANEEL o Poder Concedente.
2004	Decreto nº 4.970 – Aproveitamento ótimo; Lei nº 10.847 – Cria a EPE; Lei nº 10.848 – Novo Modelo Institucional; Lei nº 10.871 – Recursos Humanos (RH) das Agências Reguladoras; PL nº 3.337 – Gestão das Agências Reguladoras; Decreto nº 5.163 – Comercialização e Outorga.

FONTE: www.mme.gov.br; www.aneel.gov.br (em pesquisas pela internet em dezembro de 2006).

6.3 – Agências Reguladoras como novo mecanismo político-institucional na relação Estado/Mercado.

Outra questão posta para debate, principalmente pós-crise energética no Brasil, foi à constituição das agências reguladoras, suas efetivas atuações e definições. A constituição de um marco regulatório no Estado significou de um lado, verificar um conjunto de modificações existentes no próprio Estado que vão desde a sua própria mudança até a criação de novos arranjos político-institucionais.

Mais precisamente, as agências reguladoras surgem historicamente como fatores institucionais para intermediação da relação Estado/Mercado, ou seja, caracterizam-se pela redefinição do papel do Estado na economia (como verificado no começo deste capítulo com o caso dos Estados Unidos, principalmente a partir da década de 1930).

As existências das agências reguladoras dentro do Estado acabam tendo atribuições legislativas e algumas vezes judiciárias, funcionando como autarquias especiais. Nesse caso, estabelecem um poder entre outros já existentes, como se fossem um “Estado dentro do Estado”. É com base nessas características principais que vários autores as classificam como o *Quarto Poder*, (NUNES, 2001).

Esta dificuldade de precisar o campo de atuação específico das agências e de garantir com precisão suas fronteiras jurisdicionais faz com que elas, na prática, exerçam atividades legislativas, jurisdicional e executiva.

As agências reguladoras acabam exemplificando um tipo novo de insulamento burocrático na história recente do Estado brasileiro. Essas agências não se restringem à esfera federal, também sendo um processo de institucionalização estaduais e municipais.

Neste sentido, pode-se afirmar que o surgimento das agências aparece de forma discursiva como o meio encontrado para solucionar problemas que antes não eram resolvidos pelas burocracias tradicionais, por um lado, e, por outro, para dar respostas às novas configurações político-econômicas do Estado em suas várias dimensões políticas e espaciais (federal, estadual e municipal).

Para Nunes (2001) a criação das agências reguladora não é apenas uma mudança no quadro institucional do Estado, pois com elas, também há um conjunto de problemas vinculados à sua forma e às suas características de funcionamento, a saber:

- a) problema da delegação legislativa,
- b) da invasão de territorialidade institucional,
- c) legitimidade política referente a sua competência delegada,
- d) legitimidade substantiva referente aos seus procedimentos internos, principalmente aqueles de natureza quase-judiciária (NUNES, 2001).

No Brasil a partir da década de 1990, o país entra numa trajetória de “agenciamento”, ou seja, tenta-se buscar legibilidade das relações entre o Estado e a economia por meio de delegação de poder às agências, conselhos e comitês.

Tal movimento ficou ainda mais acentuado com o processo de privatização e de outras reformas no Estado brasileiro. Um dos fatores contidos e tidos como fundamentais para a privatização dos setores de infra-estrutura, tal como o da energia elétrica, seria a criação de agências reguladoras em esfera federal e estadual dado a estrutura federativa do Brasil e a respectiva atuação dos diversos Estados na infra-estrutura.

Mas, como poderíamos entender o que vem a ser uma agência reguladora? Um ponto de partida é compreendê-las como entidades híbridas, constituídas do ponto de vista político como meio Estado e meio Sociedade Civil e, do ponto de vista de implementação de políticas e normatizações, como um hibridismo entre funções legislativas, executivas e judiciárias, funcionando como um ‘Quarto

Poder', anunciando com isto uma possibilidade de olhar a coexistência entre os poderes tradicionais (legislativo, executivo e judiciário).

As funções das agências reguladoras acabam na prática institucional por usurpar parte das funções típicas de cada um desses poderes tradicionais. Por outro lado, são apenas parcialmente sociedade, uma vez em que nelas apenas estão representados alguns grupos de interesse e não uma representação da totalidade social (NUNES, 2001).

Como verificado até aqui, as agências reguladoras são arranjos político-institucionais historicamente determinados que visam especificar um tipo de política e de instituições que venham a estruturar a relação entre diversos interesses sociais, o Estado, e os atores econômicos. Ou seja, são novos padrões de intervenção político-institucional que visam estruturar as relações entre o Estado/Mercado, tendo como panorama de fundo um conjunto de processos e transformações globais.

No caso brasileiro em particular, como vimos, essas alterações (agências reguladoras) surgem simultaneamente ao conjunto de reformas ocorridas na Administração Pública do Estado.

O resultado deste processo consistia em 4 (quatro etapas). A primeira seria a redefinição das formas de atuação do Estado (delimitação de seu tamanho). A segunda seria a introdução do papel de regular ao Estado (retirando o mesmo da produção/geração).

A terceira seria a tentativa de ampliar a governança, ou seja, a capacidade do governo dar respostas às demandas da sociedade (capital privado e sociedade

civil em geral). E, por fim, visava-se também o aumento da governabilidade (gerar um ambiente entre poderes mais favorável às reformas pretendidas).

Desde processo esperava-se que as Agencias Reguladoras (ANEEL em particular) conseguissem promover a competitividade no setor via lógica de mercado; a garantia dos direitos dos consumidores/usuários dos serviços públicos; o estímulo aos novos investimentos; a segurança no sistema para evitar crises de fornecimento; a garantia do lucro as concessionárias prestadoras de serviços e evitar os abusos de poder econômico decorrente das falhas de mercado (SAUER, 2002; ROSA, 2003).

Por outro lado, embora no Brasil a organização da Federação na dimensão constitucional, como também na administrativa se assenta na estrutura clássica de divisão de poderes (tripartição) institucionais e com especializações e atores distintos na sua execução¹⁰³.

Porém, o executivo, além de suas atribuições clássicas constantemente visa abordar atividades tanto judiciais como legislativas. O legislativo por sua vez, também acaba por compartilhar algumas tarefas do executivo. Mesmo admitindo que haja uma interpenetração entre os poderes, ainda assim se constituem como independentes.

No entanto, o conjunto de entidades intermediárias (agências reguladoras e conselhos) começou a ocupar um espaço significativo no Brasil a partir da década

¹⁰³ - A esse debate não podemos nos esquecer das proposições clássicas de Montesquieu no "Do Espírito das Leis". Aqui destacamos a interpretação de análise de Louis Althusser no livro "*Montesquieu: la politique et l'histoire*", 1969. Neste livro o autor ao analisar a divisão de poderes em Montesquieu vai estabelecê-la como um mecanismo de controle e fiscalização de classe, ou seja, cada classe social ocuparia uma repartição do poder (executivo, legislativo e judiciário). Neste sentido, para o autor a divisão é muito mais uma tentativa de controle e/ou estabelecimento de limites entre as classes do que uma mera divisão institucional e fim de garantir a execução de funções distintas no âmbito do Estado.

de 1980, ampliando-se a partir das reformas orientadas para o mercado na década de 1990.

E como exposto acima, essas novas entidades com formato/desenho institucional próprio acabam muitas vezes por gerar conflitos com os poderes clássicos instituídos no Estado.

Com isto percebe-se que os desafios posto para o setor elétrico brasileiro são muitos. Primeiramente pela suspeita de que as Agencias Reguladoras venham a garantir de fato a equidade e neutralidade nas tomadas de decisões frente à regulação e construção de consenso entre os diversos atores/agentes presentes no setor (Estado, capital privado e consumidores das diferentes classes de consumo).

Por outro, como nos demonstrou Nunes (1997) a relação histórica no Brasil entre o Estado e a Sociedade foi marcada por uma complexa e sincrética interação institucional. Ou seja, a formação do Estado moderno no país, assim como também a presença da exclusão e do controle via cordialidade marcaram significativamente o tipo de relação estabelecida entre o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil.

O Estado brasileiro foi um ator importante para a constituição do capitalismo no país. Por outro lado, o hibridismo entre uma herança burocrática legal (de origem Weberiana) e uma herança clientelista e patrimonialista fizeram com que o Estado estivesse sempre sujeito a permeabilidade dos interesses dos atores com maior influência econômica ou política (seja de capital privado nacional ou internacional).

Esta questão de coexistência de mais de uma forma de organização do Estado nas principais relações que o mesmo mantém com a sociedade civil e com os agentes/atores econômicos e políticos (privados ou estatais) nos pareceu ter sobrevivido as reformas promovidas a partir da década de 1990, mesmo com a criação das agências reguladoras.

A esse respeito muitos são os atores que produziram pesquisas e/ou textos que caminham para afirmação de tais preceitos, destacamos aqui Nunes (2001); Rosa (2001 e 2003); Sauer (2001 e 2002); Santana (2003); Tolmasquim (1999, 2001 e 2002), dentre outros.

CAPÍTULO 7

7 – A Reforma do setor elétrico no governo Lula: novo (re)arranjo político-institucional e o desafio para os investimentos.

Com a vitória de Lula nas eleições em 2002, o setor elétrico começou a entrar num outro processo de reestruturação, sendo elaborado um novo modelo energético visando acabar com a crise e os estrangulamentos presentes no setor e ao mesmo tempo criar condições estruturais para o desenvolvimento sustentável do mesmo.

Muitos dos autores críticos do modelo anterior, ou seja, das privatizações dos serviços públicos, dentre eles do setor elétrico brasileiro vão acabar ocupando cargos no governo do novo presidente (Lula). Aqui damos destaque a apenas alguns deles, a saber: Dilma Rousseff, que assume o Ministério das Minas e Energia e posteriormente, por decorrência da crise no governo em 2005 (crise da compra de votos – “mensalão”), assume a Casa Civil.

O economista e engenheiro Maurício Tiomno Tolmasquim assume num primeiro momento a Secretaria Executiva do Ministério das Minas e Energia, primeiro cargo abaixo da ministra Dilma e posteriormente vai presidir a Empresa de Pesquisa Energética – EPE, uma das inovações do modelo proposto para o setor energético pelo governo do presidente Lula.

O físico Luiz Pinguelli Rosa assumiu a presidência da Eletrobrás (posteriormente substituído por Silas Rondeau) e o engenheiro Ildo Sauer assumiu uma diretoria no Ministério das Minas e Energia. Carlos Lessa a presidência do

BNDES e mais recentemente o também economista Luciano Coutinho assume a presidência do BNDES no segundo mandato do presidente Lula.

Esses são apenas alguns dos atores (economistas, engenheiros, físicos, sociólogos e cientistas políticos) que desde o final da década de 1980 acenavam para a necessidade de se reestruturar o setor elétrico brasileiro que começava apresentar sinais de insuficiência.

Porém, como já exposto nesta Tese, à vitória de Collor, seguida pelos dois mandatos de FHC engendrou um conjunto de reformas e mudanças no setor elétrico brasileiro na contramão do que os atores citados acima achavam ser a melhor alternativa econômica, técnica, política e social para o setor.

Ou seja, depois de muitas críticas e debates, Dilma, Tolmasquim, Pinguelli, Sauer, Lessa, Coutinho, dentre outros vão ter a oportunidade de atuarem na esfera governamental para tomada de decisões sobre os rumos do setor elétrico brasileiro.

Neste sentido a vitória do governo Lula não significou somente a entrada de um metalúrgico (do PT) na presidência, mas também a colocação no centro do Poder do país de atores historicamente críticos as proposições hegemônicas de reformas realizadas no Brasil, principalmente a partir da década de 1990, as chamadas reformas orientadas para o mercado, ou neoliberais, como propaladas pela opinião pública.

Mediante a entrada desses novos atores no epicentro do poder no país, vamos ver brevemente o que foi proposto como reestruturação para o setor elétrico. Já que pelo entendimento crítico dos mesmos e pela evidência histórica

da crise deflagrada em 2001, o modelo implantado na década de 1990 (por Collor e FHC) não teria sustentabilidade econômica e social.

Pelo desenho do Novo Modelo de Setor Elétrico apresentado pelo Ministério das Minas e Energia (ministra Dilma Rousseff) do governo do presidente LULA, o referido setor sofreria algumas mudanças essenciais comparadas ao modelo anteriormente aplicado no país.

Primeiramente, salienta-se que a energia elétrica tem um papel fundamental e estratégico para a sociedade, devendo ser encarada como fator de inclusão social e desenvolvimento econômico¹⁰⁴. O propósito deste modelo é a formulação de um arranjo institucional que se pretenda estável e duradouro para o setor elétrico brasileiro. As principais questões postas por este modelo são:

- a) promover a melhoria na segurança de suprimento de energia,
- b) harmonizar o papel dos diversos agentes e instituições, criando um quadro favorável de investimentos,
- c) o *pool* como mecanismo de segurança para os consumidores que dependem da energia vendida por distribuidoras,
- d) planejamento para redução dos custos da energia, (NOVO MODELO DO SETOR ELÉTRICO, 2004).

Em suma, as bases do novo modelo proposto pelo governo visavam à promoção da modicidade tarifária como fator essencial para o atendimento das

¹⁰⁴ Aqui queremos destacar a importância política e simbólica em encarar o setor como fator de inclusão e desenvolvimento econômico ao invés de vê-lo puramente pela eficiência na gestão e pela competitividade no mercado como o proposto pelo governo anterior. Talvez este seja um dos principais pontos políticos de diferenças entre o governo anterior e o atual no que concerne à visão sobre o setor elétrico brasileiro.

funções sociais que a energia elétrica tem e ainda contribuir para o melhoramento da competitividade econômica; a garantia da segurança do suprimento de energia elétrica como condição para o desenvolvimento sustentável do setor; assegurar a estabilidade do marco regulatório visando à atratividade dos investimentos a expansão do setor e a promoção da inserção social por meio da proposta de universalização de atendimentos.

Como principais aspectos em contraponto ao modelo anterior (principalmente o criado pelo governo de FHC) se referem à reestruturação do planejamento de médio e longo prazo; o monitoramento, no curto prazo, das condições de atendimento; o redirecionamento da contratação de energia para longo prazo, compatível com a amortização dos investimentos realizados e a coexistência de dois ambientes de contratação de energia.

Um regulado, Ambiente de Contratação Regulada – ACR, que visa proteger o consumidor cativo, e outro livre, Ambiente de Contratação Livre –ACL, que visa estimular a iniciativa dos consumidores livres; a instituição de um *pool* de contratação regulada de energia a ser comprada pelos concessionários de distribuição; a desvinculação do serviço de distribuição de qualquer outra atividade; a previsão de uma reserva conjuntural para restabelecimento das condições de equilíbrio entre oferta e demanda e a restauração do papel do Executivo como Poder Concedente, (Novo Modelo do Setor Elétrico, 2004).



Figura 9 – Estrutura do Novo Modelo Institucional do setor Elétrico.
FONTE: MME, 2004. Cartilha sobre o Novo Modelo Institucional do setor Elétrico Brasileiro.

Os contratos ACR podem ser de duas modalidades, a saber:

- a) contratos de quantidades de energia (onde os riscos) da operação integrada que é assumida integralmente pelos geradores (sendo responsáveis pelo custo total do fornecimento da energia contratada);
- b) contratos de disponibilidade de energia, onde os riscos e os possíveis bônus na variação de produção de energia (em relação a assegurada previamente) são alocados no *pool* e repassados aos consumidores regulados (MODELO INSTITUCIONAL DO SETOR ELÉTRICO, 2004).

Ou seja, na comercialização dessa energia, os geradores passaram a contar com dois modelos de contrato (de quantidade e de disponibilidade de energia).

Nos contratos de quantidade de energia os riscos são assumidos pelos geradores e nos contratos de disponibilidade o risco é transferido aos compradores.

Já nos contratos ACL, os diversos agentes/atores que celebram livremente contratos bilaterais, também definem em comum acordo os preços, as quantidades e os prazos a serem praticados. No caso particular das concessionárias de geração estatal (federal ou estadual), mesmo quando realizado os contratos do tipo ACL deverão promover (necessariamente) um processo de leilão público, previamente aprovado pela ANEEL.

Também houve a criação de novos atores neste processo. A criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) talvez seja um dos arranjos mais expressivo deste novo modelo. A EPE foi criada com a responsabilidade de realizar estudos de planejamento energético e ao mesmo tempo assessorar tecnicamente o MME. Com isto o planejamento do setor volta a ser determinativo.

Criou-se ainda o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE) também vinculado ao MME, cujas atribuições são de avaliação permanente da segurança de suprimento. O exercício de Poder Concedente volta ao MME (vinculado ao poder executivo) e, por outro lado amplia-se a autonomia do ONS.

E o Conselho Nacional de Políticas Energéticas (CNPE) fica com a responsabilidade de propor a política energética nacional ao Presidente da República. A Eletrobrás, por sua vez continua exercendo a função de *holding* do

setor (empresas estatais federais), atuando na administração de encargos, nos fundos setoriais e na comercialização da energia da Binacional (Itaipu), além da comercialização de energia por fontes alternativas decorrentes do PROINFA.

Mediante tais aspectos, parece-nos que a nova política energética para o setor elétrico brasileiro tende a redefinir o setor em três aspectos centrais. O primeiro referente à restauração do papel de Poder Concedente ao Executivo, ou seja, a centralização do poder nas ‘mãos’ do governo e, conseqüentemente a promoção de alterações em toda a estrutura institucional do setor no que compete a cada ator/agente do mesmo.

Um segundo aspecto se refere à tentativa – mesmo centralizada no Estado – de promover uma parceria público/privado na intenção de gerar novos investimentos para o setor elétrico visando sempre à estabilidade entre oferta e demanda para ter as bases infra-estruturais necessárias ao crescimento econômico e a melhoria da qualidade de vida da população.

E, um terceiro, visando uma modicidade tarifária e uma melhor alocação dos recursos, ambos os fatores centrais para um melhor atendimento às demandas sociais e as exigências ao desenvolvimento econômico, para tal faz-se necessária à definição dos ambientes de contratação de forma a melhor articular o setor elétrico brasileiro em sua diversidade espacial/local e complexidade político-institucional.

Antes mesmo de aprofundarmos o debate acerca da reestruturação proposta pelo governo do presidente Lula a partir de 2003, vamos caracterizar brevemente as principais diferenças e semelhanças entre o modelo anterior e o atual.

Primeiramente, com relação à compreensão da natureza da geração elétrica, no modelo anterior (FHC) era vista como mercantil, ou seja, sujeita meramente as leis de mercado. Já no modelo atual (Lula) ela é vista de forma híbrida, ou seja, como Serviço Público e como mercantil, isto porque o governo optou por não re-estatizar as empresas privatizadas, deixando com isto um ambiente de coexistência de empresas públicas e privadas atuantes no setor elétrico brasileiro.

Referente às formas de exploração das usinas, no modelo anterior (FHC) tinha-se a idéia da produção independente. No modelo atual (Lula) há uma complementaridade de concessão com produção independente.

No modelo anterior a geração e a transmissão deveriam passar por um processo de desverticalização, ou seja, organizar o setor a partir de uma estrutura horizontalizada (conforme já desenvolvida nesta Tese).

O modelo atual optou pela manutenção da verticalização, o que na prática acabou por não gerar a cisão proposta anteriormente para Furnas e Chesf, por exemplo. Tal fato foi corroborado pela crise de 2001, que teve como uma de suas conseqüências políticas a paralisação das privatizações e da reestruturação setorial que estava em curso de forma mais acintoso desde 1995, com a lei de concessão, que criou as condições para as privatizações dos serviços públicos.

O Mercado Atacadista – MAE, no modelo anterior era encarado como indutor de investimentos, sendo uma das alterações mais importantes presentes na reestruturação do setor elétrico brasileiro aos “olhos” e opções do governo do presidente FHC. No modelo atual o MAE é substituído pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica para atuar nos dois ambientes de contratação

(Ambiente de Contratação Regulada – ACR e o Ambiente de Contratação Livre – ACL).

No modelo implantado pelo presidente FHC a garantia de suprimento ficaria a cargo do mercado, porque se entendia que ele era o melhor alocador de recursos por um lado, e, por outro era o espaço pelos quais os indivíduos como agentes econômicos conseguiriam melhor maximizar seus interesses. Já no modelo atual a garantia de suprimento deve ser uma orientação do Poder Público, ou seja, uma orientação do Estado como planejador e organizador da infraestrutura elétrica no país.

Com relação aos produtores independentes, no modelo anterior eles eram visto e/ou pretendido que fossem a maioria, ou seja, o sistema elétrico deveria se sustentar pela livre ação de produtores independentes. No modelo atual, esta figura do produtor independente não foi eliminado, encontrando-se presente no modelo, todavia o planejamento retornou para o Estado e não mais para a iniciativa do mercado.

O planejamento no modelo anterior era indicativo, no modelo atual ele voltou a ser determinativo. No modelo anterior as novas usinas seriam resultadas de licitação onerosa de hidrelétrica. Já no modelo atual as novas usinas são por licitação com a menor tarifa.

Já nos despachos das usinas, no modelo anterior era pela oferta de menor preço. No modelo atual os despachos também são pelo menor preço (embora alguns especialistas acreditem que a melhor opção seria a de menor custo).

No modelo anterior as energias alternativas viriam por iniciativas do mercado a fim de maximizarem seus ganhos de médio e longo prazo. No modelo

atual a promoção de fontes alternativas ficaria a cargo do PROINFA (Estado) e do mercado, mais uma vez apresentado a possibilidade de coexistência dos diversos atores inseridos no setor elétrico brasileiro.

No modelo anterior havia a meta de estabelecer novos atores atuantes no setor via privatizações. Já no modelo atual as privatizações foram suspensas e pouco se avançou na realização prática das parcerias público-privadas para atuarem no setor elétrico brasileiro.

O financiamento no modelo anterior ficaria por decorrências das condições institucionais geradas para atrair os investimentos privados. No modelo atual, também se deu prioridade aos investimentos privados, reforçando com isto o estrangulamento setorial e econômico do país para continuar garantindo os investimentos necessários no setor elétrico.

A política energética no modelo anterior era decorrência da atuação dos diversos atores no mercado. O modelo atual, mais uma vez é híbrido nesta questão, ou seja, propõe a coexistência do Estado e do mercado para a política energética.

No que concerne às estruturas de regulação, tanto o modelo anterior como o atual vão ter na ANEEL a principal agência de regulação setorial em parceria com as agências estaduais conveniadas. Porém, no modelo atual o planejamento volta para o poder executivo (MME e EPE), diminuindo na prática os poderes da agência.

Estes são no nosso entender os principais aspectos contidos na reestruturação do setor elétrico brasileiro, o que nos evidencia a complexidade que é o setor e o tamanho dos desafios em que o mesmo está inserido, dentre

eles: os econômicos, tanto referentes ao financiamento e investimentos no setor, como também na rentabilidade dos atores que compõe o mesmo (que pós-privatização também conta com o capital privado, não mais somente pelo Estado – Federal e Estadual).

Mas há também desafios técnicos, seja na regulação de um setor com agentes/atores privados e estatais, ou mesmo na constituição da melhor saída para lidar com a energia dita “velha” que é gerada mais barata e a dita “nova” que é gerada a um preço maior.

Há ainda os desafios sociais de débito do Estado com a universalização da energia elétrica (fato ainda hoje não alcançado) e prática de tarifas adequadas, sem configuração de abuso de poder econômico por parte dos agentes privados atuantes no setor.

Por fim, há os desafios ambientais e tecnológicos a fim de buscar a melhor sustentabilidade ambiental para geração energética e a melhor e maior diversificação de fontes renováveis de energia.

Por outro lado, alguns aspectos do novo modelo nos pareceram positivo dado à realidade econômica, institucional e político-social do setor elétrico brasileiro. Dentre eles destacamos o retorno do planejamento ao Estado e o poder de concessão ao governo (Federal/União).

A busca da modicidade tarifária; a tentativa de eliminação das distorções de mercado no curto prazo por meio de contratos de longo prazo a criação de um Comitê de Monitoramento de Suprimento também nos pareceram apresentar avanços no setor.

A fim de complementar as diferenças expostas acima vamos apresentar quais eram e quais são os principais agentes e instituições no modelo anterior e no modelo atual.

Quadro 21 – Principais agentes e instituições no modelo do setor elétrico no governo FHC e no governo Lula.

Agentes e instituições no governo Fernando Henrique Cardoso - FHC	Agentes e instituições no governo Luis Inácio Lula da Silva - LULA
Ministério das Minas e Energia - MME	Conselho Nacional de Política Energética – CNPE
Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL	Ministério das Minas e Energia – MME
Operador Nacional do Sistema – ONS	Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL
Mercado Atacadista de Energia Elétrica – MAE	Operador Nacional do Sistema – ONS
Produtor Independente de Energia Elétrica	Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás.
Agente Comercializador de Energia Elétrica	Empresa de Pesquisa Energética – EPE
Consumidor Livre	Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE
	Comitê de Monitoramento do setor Elétrico – CMSE

FONTE: Elaboração própria com informações extraídas de diversos sites (www.mme.gov.br; www.aneel.gov.br; www.epe.gov.br; www.eletrobrás.com.br)

7.1 – Novo modelo do setor elétrico brasileiro no governo Lula: proposta e perspectivas.

Nosso ponto de partida é a Lei nº 10.848 de 2004, que criou e deu outras providências ao novo Modelo Institucional para o Setor Elétrico Brasileiro. Os princípios gerais deste novo modelo consistiram em criar a modicidade tarifária aos consumidores; em garantir a oferta e a qualidade na prestação dos serviços

prestados; dar remuneração adequada aos investidores e universalizar o acesso aos serviços de energia elétrica.

Por outro lado também se pretendeu respeitar os contratos já assumidos; não criar pressões tarifárias adicionais aos consumidores e gerar um ambiente favorável a novos investimentos.

O novo Modelo Institucional do Setor Elétrico começa afirmando que a produção de energia elétrica deve ser, prioritariamente, por concessionária de serviço público, especialmente quando destinado aos consumidores cativos.

A modicidade tarifária também se apresenta como um dos princípios básicos neste novo modelo, seja pela construção da regularidade, da eficiência, da segurança, da generalidade, da cortesia e da modicidade em si (Modelo Institucional do Setor Elétrico, 2004).

Tratando-se que neste novo modelo o planejamento é determinativo, a garantia da modicidade tarifária passa necessariamente pela construção de alternativas de expansão pelo menor custo. Mas também pela atenção as possibilidades de restrições e impactos ambientais, assim como atento as necessidades dos consumidores (das diferentes classes de consumo) e levando em conta as características do sistema elétrico brasileiro.

Também se propôs a aplicação dos mesmos conceitos utilizados na transmissão para a geração, ou seja, o de assegurar uma receita adequada pelo prazo da concessão (em contrapartida ao serviço de geração prestado) a fim de retirar o risco do investidor e dar mais atratividade aos investimentos (www.mme.gov.br).

A universalização do acesso à energia elétrica e do uso dos serviços públicos foi posta de forma explícita, inclusive na elaboração dos novos arranjos institucionais do setor elétrico, por meio, de políticas públicas (principalmente).

Em síntese, as principais questões e temas proposto pelo novo Modelo consistiu nos seguintes itens:

- a) segurança de suprimento;
- b) modicidade tarifária;
- c) ambientes de contratação e competição na geração;
- d) contratação de nova energia em ambiente de contratação regulada – ACR;
- e) contratação de energia existente no ambiente de contratação livre – ACL;
- f) consumidores livre;
- g) acesso a novas usinas por produtores independentes;
- h) novos agentes institucionais (MODELO INSTITUCIONAL DO SETOR ELÉTRICO, 2004).

No quadro 21 apresentado acima vimos às diferenças entre os agentes e instituições presentes no modelo anterior (governo FHC) e no atual (governo Lula). Agora vamos expor um pouco mais das atribuições de cada agente.

O Conselho Nacional de Política Energética – CNPE tem as seguintes atribuições principais:

- a) propor a política energética nacional em articulação com as demais políticas públicas do governo;
- b) proposição de licitação individual de projetos especiais do setor elétrico (recomendados pelo MME);

- c) propor novos critérios para garantia de suprimento (NOVO MODELO INSTITUCIONAL DO SETOR ELÉTRICO, 2004).

O Ministério das Minas e Energia, além das suas funções e atribuições já realizadas anteriormente (inclusive durante o modelo anterior) volta a ter o papel de poder concedente e formular e implantar políticas mediante acordo e sugestões das diretrizes do CNPE.

Ainda ficou a cargo do MME a função do monitoramento da segurança de suprimento do setor elétrico mediante o acompanhamento do Comitê de Monitoramento do setor Elétrico – CMSE (novo agente criado).

A ANEEL continuou com suas funções reguladoras e fiscalizadoras, porém não mais como poder concedente. O planejamento voltou ao espaço de atuação do poder executivo como já demonstrado acima neste capítulo.

O ONS continuou com a coordenação da operação da geração e da transmissão do setor elétrico e com a administração da contratação das novas instalações de transmissão.

A Eletrobrás, por sua vez ficou com a função de *holding* das empresas estatais federais; de administradora dos fundos setoriais; de comercialização da energia da Itaipu (Binacional); de comercialização da energia oriundas do PROINFA e por fim, também tem responsabilidades para criação de novos marcos regulatórios a fim de auxiliar a melhor gestão do setor.

A Empresa de Pesquisa Energética – EPE, como uma das principais inovações do novo modelo tem em suas principais atribuições a produção de

estudos e pesquisas para auxiliarem na tomada de decisão estratégica para o setor.

Além de realizar estudos para a expansão do setor, estudos do potencial energético de diferentes fontes e os estudos de viabilidade técnico-econômica e sócio-ambiental para novos aproveitamentos hidrelétricos.

A Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE, além de exercer as antigas atribuições do MAE, visa administrar a contratação de energia nos dois novos ambientes criados, ou seja, no ACR e no ACL.

Por fim, o Comitê de Monitoramento do setor Elétrico – CMSE, visa acompanhar o monitoramento das condições de energia num horizonte de 5 (cinco) anos, podendo recomendar ações preventivas para assegurar o suprimento de energia elétrica.

O novo modelo ainda visou criar condições institucionais e políticas para maior competitividade na geração, ou seja, gerar maior atratividade aos investidores.

Mas também previu a necessidade de reestruturar os processos de licitação da concessão para ampliar as possibilidades de obtenção de financiamentos e ao mesmo tempo reduzir os riscos dos novos investimentos no setor.

Já a estabilidade da contratação ao privilegiar o longo prazo visa diminuir a especulação da comercialização de sua energia. A possibilidade de contratos de distribuição simultaneamente nos dois ambientes (ACR e ACL) permite uma alocação mais eficiente dos recursos, tornando-os mais atrativos aos investidores.

A questão da inadimplência, por sua vez, seria combatida por meio da exigência de contratos de garantia e da vinculação do processo de reajuste tarifário ao cumprimento das obrigações contratuais.

Por outro lado, a criação do Novo Modelo do Setor Elétrico, elaborado pela equipe de técnicos e especialistas vinculados ao governo do presidente Lula tinham um ponto de partida objetivo, ou seja, era possível fazer alguns diagnósticos sobre a realidade no setor de maneira bastante precisa.

Primeiramente porque o país vinha de uma crise no setor (2001 e 2002) que além de gerar a paralisação do conjunto de reformas até então implantadas desde 1995, também gerou novos estrangulamentos no setor elétrico, principalmente com os novos atores (capital privado nacional e internacional) atuantes na distribuição de energia elétrica.

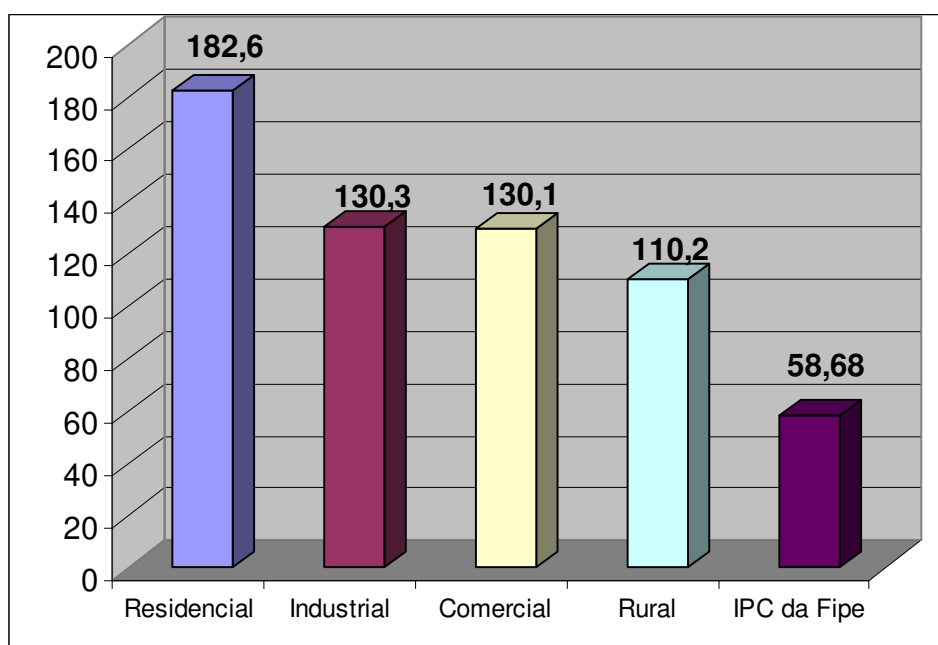
Outra questão ainda se referia a expectativa criada em que às reformas, privatizações e desregulamentação do setor elétrico brasileiro iriam melhorar e ampliar a expansão de oferta e ao mesmo tempo gerar ganhos de qualidade na prestação do serviço e maior segurança de suprimento no médio e longo prazo. Sem contar da tão propalada diminuição das tarifas praticadas, que segundo tal discurso, mediante o livre jogo de mercado iriam reduzir por decorrência da concorrência entre diversos atores/agentes privados.

Passado aproximadamente 7 anos, ou seja, da criação da Lei de Concessão (que criou espaço para privatização dos serviços públicos) até a crise no setor em 2001, não nos parece que as expectativas geradas e veiculadas discursivamente (muitas vezes assimilada e incorporada sem críticas por setores da mídia – imprensa e televisiva) foram atingidas.

Segundo dados da própria ANEEL, instituição fruto da reestruturação realizada no setor durante a década de 1990, as tarifas médias de consumo cresceram aproximadamente 106% ao passo que a variação do índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPC-A (calculado pelo IBGE) ficou na variação de 46%. (www.aneel.gov.br – acesso em abril/maio de 2005).

Das classes de consumo, a mais impactada por este aumento tarifário foi a residencial, seguida pela industrial, pela comercial e de serviços e pela rural. Apresentamos abaixo um gráfico elaborado por Sauer (2003) com dados extraídos da ANEEL e da FIPE (ambos em vários anos). Embora apareçam algumas diferenças de percentuais com relação ao exposto acima, tal fato se justifica em parte pelas diferenças de metodologia para calcular a variação.

Gráfico 6 – Evolução das tarifas de eletricidade no Brasil – 1995 a 2002.



FONTE: Sauer, 2003:18

Mediante tais fatos, não foi só o consumidor e o setor que sofreram impactos negativos neste processo. A própria expansão do Produto Interno Bruto (PIB) foi severamente contaminado pela crise no setor elétrico brasileiro, ficando em 1,31% em 2001 e 1,91% em 2002 (bem abaixo do esperado pelo governo de 4,36%) (SANTANA, 2005).

Neste sentido não nos pareceu sustentável a execução do modelo anterior de reestruturação do setor elétrico brasileiro. No entanto, o governo Lula optou por não reverter o processo de privatização onde já feito. O que na prática o obrigou e elaborar um modelo que desse conta desta nova complexidade setorial.

Ou seja, a geração com aproximadamente 80% de sua geração feita pelo Estado (estatal) e, aproximadamente 20% sob responsabilidade do setor privado. A distribuição¹⁰⁵, por sua vez, tem aproximadamente 80% sob responsabilidade do setor privado (nacional e internacional) e apenas 20% ficaram nas “mãos” do Estado (Federal e Estadual).

Outro problema presente no setor era saber como equacionar os leilões da energia (energia “velha”, já amortizada) e das novas (energia “nova” via novos empreendimentos). Isto porque a primeira é mais barata que a segunda.

Para esta questão a proposta do governo Lula foi o estabelecimento de diferenciação em leilão para a aquisição da energia proveniente dos empreendimentos já existentes (energia “velha”) ou leilão para a aquisição de energia oriunda de novos empreendimentos (energia “nova”).

¹⁰⁵ - Como já desenvolvido nesta Tese, a distribuição era em sua maioria feita pelos governos estaduais.

A contratação da energia já existente (“velha”) tem como objetivo o atendimento das geradoras com contratos expirados e serão realizadas via leilão. O tipo de contrato será o de quantidade de energia e durará no mínimo de 3 anos e no máximo de 15 anos, sendo os preços obtidos em leilão repassados integralmente aos consumidores.

Já a contratação de energia oriunda de empreendimentos novos será por licitação com 3 (três) e 5 (cinco) anos de antecedência à realização do mercado (leilões A-5 e A-3).

No primeiro caso (A-5) visam as plantas geradoras com capacidade operacional dentro desses 5 (cinco) anos e, o segundo (A-3), por sua vez, visam os empreendimentos que podem ser concluídos neste prazo. O tempo de duração dos contratos oriundos tanto do A-5 como também do A-3 serão de no mínimo 15 e no máximo 35 anos (o fator definidor deste tempo é o período necessário a amortização dos investimentos).

Os repasses dos preços dos contratos A-5 e A-3 às tarifas (para as diversas classes de consumo) serão calculados mediante o valor mínimo entre o preço contratado e o Valor de Referência (VR) calculado no ano do leilão. O VR é feito pela ANEEL e divulgado/publicado pela mesma e representa o preço oriundo dos montantes contratados pelos diversos distribuidores nas licitações (A-5 e A-3) vigentes no ano da efetivação do consumo (www.aneel.gov.br).

Vamos ver agora na prática como funcionou o primeiro leilão realizado dentro dessas novas bases institucionais.

Este primeiro leilão ocorreu em dezembro de 2004. Nele foram oferecidos 3 (três) tipos de produtos na forma de contratos com prazo de 8 (oito) anos e início

do suprimento respectivamente para os anos de 2005, 2006 e 2007. O leilão também ocorreu em duas etapas (a primeira aberta e a segunda fechada).

Na primeira foi realizada oferta de quantidades (mediados pelo limite de garantia física para entrega do produto no prazo previsto) segundo normatização específico do novo modelo.

Já na segunda etapa os vendedores fizeram um lance de preço para as referências de quantidades (suprimento elétrico) determinadas na etapa anterior. Neste sentido o leiloeiro ao final ordenou e sistematizou os melhores lances e as quantidades efetivamente contratadas.

Como resultado prático deste primeiro leilão, os preços médios finais da energia contratada ficou em R\$ 57,51/MWh para os contratos com início em 2005; R\$ 67,33/MWh para início em 2006 e R\$ 75,44/MWh para início em 2007, gerando com isto condições para redução das tarifas a serem pagas pelos consumidores finais (CORREIA; MELO; SILVA E COSTA, 2006).

Ao final deste primeiro leilão, o resultado foi considerado favorável pelo governo, isto porque foi vendido aproximadamente 50% da energia posta à venda. Sendo a maior venda na história do país. Porém, o maior desafio seria quando fossem a leilão a energia nova.

Em 2005 (abril) ocorreu um segundo leilão, ainda de energia velha, onde as empresas estatais não puderam participar do processo (leilão). Porém, no leilão realizado em dezembro do mesmo ano (para energia nova), a participação das empresas estatais foi de destaque.

Dos 7 (sete) projetos de construção e transmissão apresentados para leilão, os consórcios estatais levaram 3 (três). Porém, os consórcios vinculados ao

setor privado também estiveram presentes. O resultado desses 3 (três) primeiros leilões sob as novas regras estabelecidas pelo novo modelo institucional do setor elétrico foi considerado bom para o governo.

Primeiramente por demonstrar que o modelo funciona, precisa de pequenos ajustes mais obtém resultados, em segundo lugar, por ter garantido com isto o suprimento de energia elétrica para o país até 2010, afastando ao menos para este período a possibilidade de uma nova crise no setor, tal qual á vivenciada em 2001 e 2002 no Brasil.

Resumidamente, este novo modelo redefiniu o perfil dos contratos; modificou as áreas de atuação dos agentes/atores setoriais; tentou otimizar os mecanismos de negociação e principalmente abandonou o programa de privatização. Por outro lado, tentou estabelecer um conjunto de Parcerias Público-Privadas – PPPs¹⁰⁶.

O estabelecimento das PPPs ao desenho político-institucional brasileiro é oriunda da Lei nº 11.079 de 2004, e, visava com isto dois tipos de contratos entre os investidores e os agentes/atores estatais, ou seja, a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

A primeira é caracterizada pela contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, independente das tarifas já cobradas dos usuários. Já

¹⁰⁶ - Para maior compreensão das PPPs ver Barbara Moreira Barbosa de Brito e Antonio Henrique Pinheiro Silveria em artigo na Revista do Serviço Público – RSP publicada pela ENAP. Também contribui para o debate e escolha do modelo de PPPs brasileira o modelo coreano, o espanhol e o mexicano. Ver apresentação do modelo coreano no artigo de Junglim Hahm “*Private Participation in the Infrastructure Programme of the Republic of Korea*” e do mexicano pelo “*Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)*”, de novembro de 2003.

a segunda, se refere ao contrato em que o usuário é a própria Administração Pública, o objetivo deste contrato é tentar repartir os riscos e maximizar os recursos a fim de evitar estrangulamentos setoriais.

No entanto, não nos parece que as PPPs terão fácil aplicação ao setor elétrico brasileiro dado as particularidades setoriais, dentre elas o tempo de amortização dos investimentos. O que temos visto no setor elétrico brasileiro é que os agentes/atores públicos (Eletrobrás, BNDES, Furnas e Chesf, para nos atermos a apenas alguns) tem sido os maiores investidores no setor.

Como percebido até o momento o novo modelo proposto para o setor elétrico brasileiro em 2004 visa atingir resultados positivos nos aspectos econômicos, técnicos, ambientais e sociais. Embora em equilíbrio no momento, o setor ainda não tem garantias de médio e longo prazo.

O Estado por sua vez já não apresenta o mesmo vigor e presença como nas décadas de 1960 e 1970. A captação de recursos estrangeiros, com a possibilidade de endividamento das empresas ainda apresenta estrangulamentos significativos. Por outro lado, o modelo privatista executado durante a década de 1990, também não foi suficiente para romper com os gargalos setoriais e muito menos com os estrangulamentos do próprio Estado.

Neste sentido, embora o novo modelo, neste primeiro momento tem apresentado resultados satisfatórios, dentre eles a superação da crise de 2001 com o estabelecimento da garantia do suprimento até 2010; a volta do planejamento setorial ao Estado (mais precisamente ao governo – executivo) e a criação de novos atores a fim de sistematizar informações, dados e realizar

projeções e planejamento de longo prazo (EPE). Além de não realizar mais privatizações no setor.

Por outro lado, as dimensões da geração hidroelétrica brasileira ainda merecem um melhor tratamento, seja técnico, sócio-ambiental e econômico, ou seja, o Brasil possui um parque gerador hidrelétrico sem comparações em esfera global (mesmo quando comparamos com outros países grandes geradores de hidrelétricas, a saber: Rússia, Canadá, China, Indonésia, Estados Unidos, Índia e Venezuela, para nos atermos apenas aos maiores). Isto só vem a reforçar o quanto estratégico é o setor para o país.

No entanto, ainda há dois grandes desafios a médio e longo prazo. O primeiro é a redução das tarifas e o melhor equacionamento dos impactos sócio-ambiental decorrentes dos grandes empreendimentos hidrelétrico no país.

O segundo é a garantia do suprimento de energia elétrica, o que significa refletir sobre qual o papel do Estado e de seus diversos atores (BNDES, Eletrobrás, MME, ANEEL, EPE, dentre outros) neste processo, assim como também do capital privado (seja nacional ou internacional).

A difícil equação desses dois grandes desafios é que historicamente optou-se por garantir o segundo, mesmo em detrimento de maiores impactos sobre os primeiros. Agora o problema não se põe de forma diferente.

O governo Lula ao mesmo tempo em que tem que equilibrar o setor elétrico, garantir suprimento, redefinir funções, criar novos atores, dentre outros aspectos já desenvolvidos nesta Tese.

Ainda deve articular o desenvolvimento do mesmo com as possibilidades de desenvolvimento econômico e social do país, isto porque a deficiência no setor

elétrico constitui estrangulamento para a possibilidade de desenvolvimento econômico do país. Por outro lado a eletricidade também pode ser utilizada como um indicador social, uma vez que a vinculamos as condições de subsistência das sociedades modernas.

Apesar de ser a segunda reestruturação no setor elétrico brasileiro em menos de 10 anos. A primeira feita por uma coalização política que poderíamos definir como de centro-direita com o presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) centrada nas privatizações e desregulamentação setorial.

E a segunda realizada por uma coalização de centro-esquerda com o presidente Lula (2003-2010), marcada pela volta do planejamento estatal do setor, pelo fim das privatizações e criação de novos atores/agentes no âmbito do Estado.

Os dois desafios citados acima (diminuição de tarifas e demais questões sócio-ambientais; e, a garantia do suprimento de energia elétrica no médio e longo prazo) ainda são passíveis de superação, principalmente quando se pretende resolve-los de forma sinérgica e não por oposição, ou seja, resolver um em detrimento do outro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme proposto nesta Tese, muitas são as questões inseridas no debate sobre a reforma do setor elétrico brasileiro, principalmente a ocorrida a partir da década de 1990, seja pelos seus novos fundamentos ou por sua nova estrutura de regulação.

Tratando-se de um tema complexo em um setor infra-estrutural fundamental para pensar o desenvolvimento econômico e social dos países.

Resolvemos antes mesmo de adentrar as problemáticas específicas do setor elétrico brasileiro, contextualizar o nosso entendimento do como o setor é entendido e organizado, pois só assim poderíamos compreender as modificações pela qual o mesmo passou nos últimos 15 anos.

Neste sentido, a definição já estabelecida de setor por Velasco e Cruz (1997) nos foi de muita utilidade, ou seja, o entendimento de que o setor é definido a partir de características econômicas, político-institucionais e sociais nos foi fundamental para verificar posteriormente os consensos e os conflitos envoltos das reformas (reestruturações) ocorridas no setor elétrico brasileiro mais incisivamente no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Por outro lado, a possibilidade de compreender o setor a partir dos diversos fatores e subconjuntos institucionalizados de relações sociais (entre diversos atores – Estado, capital privado nacional e internacional e consumidores de diferentes classes de consumo, dentre outros) nos reforçou que o papel do Estado neste processo é central.

Ou seja, a dimensão setorial extrapola meramente a significação econômica para caracterizar-se como uma constituição mais complexificada e diversificada das economias capitalistas, seja sobre a atuação das forças de mercado marcadas pela competição e pela concorrência; pelas forças de monopólio enquanto capacidade e/ou condições naturais de impor as regras do 'jogo' ou sob a regulação estatal.

Uma vez tendo definido e caracterizado a nossa compreensão sobre o setor e, particularmente, sobre o setor elétrico brasileiro procuramos estabelecer, o que no nosso entender seria a escolha do melhor meio de realização da pesquisa, ou seja, mediante que arcabouço metodológico.

Para tal, à aplicação do método **histórico-estrutural e estratégico** que por um lado leva em conta o processo de formação das estruturas e, simultaneamente, também valoriza a descoberta das leis que transformam essas mesmas estruturas. Por outro, considera a intencionalidade estratégica das ações dos diferentes atores/agentes tanto na esfera global como também nacional/regional. Tal escolha nos pareceu pertinente para nossa pesquisa/Tese sobre as transformações ocorridas no setor elétrico no país a partir da década de 1990.

Como evidenciado nesta Tese, o setor elétrico brasileiro vincula-se estreitamente a constituição da industrialização do país, ou seja, o setor aparece como um dos fundamentos necessários e fundamentais para que o país fizesse a tão esperada transição de um país rural para urbano industrial.

Por outro lado, o setor elétrico também se vinculou como fundamento de um tipo de escolha de estratégia econômico para o desenvolvimento do país,

assentando-se, principalmente a partir da Segunda-Guerra Mundial, num modelo nacional-desenvolvimentista.

Como se não bastasse o vínculo da energia elétrica com o padrão de desenvolvimento adotado pelo Brasil. A escolha pelos empreendimentos hidroelétricos vai ser fundamental, principalmente pelo grande potencial hidrológico do país e, em segundo lugar por ser considerada uma fonte limpa e renovável.

Todavia, uma caracterização se faz importante para compreensão do setor elétrico brasileiro que começou a se formar ainda no final do século XIX. Primeiramente ele começou a se organizar e estruturar a partir dos investimentos privados, ou seja, surge como propriedade privada, como fator para potencializar o desenvolvimento e as capacidades de alguns empreendedores (do ramo mineral e têxtil).

Até praticamente a década de 1930, o setor elétrico permaneceu como um setor promovido pelo capital privado. Todavia, a partir do Estado Novo, com Getúlio Vargas e, mais especificamente depois de Segunda Guerra Mundial, o Estado acaba assumindo o setor elétrico, uma vez em que o capital privado não via seguranças para investir no mesmo conforme a demanda necessária e muito menos percebiam neste setor um ramo atrativo ao capital.

Porém, vai ser durante os governos militares (pós-1964) até meados da década de 1970 (com a primeira e a segunda crise do petróleo) que o setor elétrico brasileiro vai se afirmar como predominantemente estatal (Federal e Estadual) e majoritariamente por fonte hidroelétrica, conforme vocação e escolhas já acenadas desde a década de 1930.

Do final da década de 1970 ao final da década de 1980, muitas foram as críticas a sustentabilidade estatal do setor. Muitas também foram às transformações ocorridas neste período que corroboraram para tais críticas, a saber: o aumento da dívida externa do país no final da década de 1970; a crise do México em 1982; a crise de financiamento internacional durante a primeira metade da década de 1980, além dos processos de hiperinflação verificados em praticamente todos os países latino-americanos durante a década de 1980.

Destes complexos fatores e fatos, associados as constantes recomendações das agências multilaterais para a promoção de reformas orientadas para o mercado nestes países, dentre elas, as privatizações e desregulamentações dos setores de infra-estrutura (energia elétrica e telecomunicações como setores estratégicos neste processo).

Com isto, por influência externa, seja de agências multilaterais ou de pressões e movimentações de diversos atores internacionais vinculados ao capital, às privatizações entram na pauta política de diversos países, dentre eles o Brasil. Fato este também verificado em outros países latino-americanos (aqui citamos o caso argentino e mexicano, que embora apresentaram particularidades, também apresentaram similaridades).

Por outro lado, as redes de alianças e consensos realizados no ambiente nacional (interno) entre diversos atores, dentre eles uma elite econômica e política (que posteriormente saberia se aproveitar muito bem das reformas engendradas no país) também foram fundamentais para formatação e implantação de uma estratégia para o desenvolvimento, porém não mais sobre as bases no nacional-

desenvolvimentismo, mas sim sobre a lógica de mercado, tendo no Estado não mais o produtor, mas sim o fiscalizador e regulador.

Este processo de reestruturação setorial a partir da década de 1990 com a vitória a presidência de Fernando Collor de Mello e em seguida pelos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso se constituiu como um dos principais fundamentos presentes nas Reformas do Estado no país.

Ou seja, as privatizações, as desregulamentações, a criação de novos atores/agentes para o setor vai ser a principal transformação do setor elétrico brasileiro durante a década de 1990 sob a “onda neoliberal”.

Fruto das privatizações surgiu no país à figura do ente regulador, ou seja, de uma agência reguladora para atuar na regulação e fiscalização. Um ente capaz de gerar consensos entre os diversos atores envolvidos – capital privado (nacional e internacional), Estado e consumidores em geral. Enfim, as agências reguladoras visariam regular a relação Estado/Mercado/Sociedade Civil.

Porém, como evidenciado nesta Tese, ao menos uma contradição esteve presente na criação da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, ou seja, ela é criada com o processo de privatização já em andamento.

Por outro lado, assistimos a uma crise gerada no setor elétrico brasileiro, de onde suas causas poderiam ser agrupadas em dois grandes movimentos. Um primeiro referente às escolhas privatistas e o processo de realizá-las, ou seja, diminuir os gastos e baixar os investimentos a fim de deixar as empresas mais atrativas ao mercado.

O segundo se referiu às opostas que o governo fez mediante o diagnóstico decorrente de tais escolhas feitas (privatização e desregulamentação no setor

elétrico). Como evidenciado nesta Tese o setor elétrico no país é majoritariamente por fonte hidroelétrica, o que por sua vez permite o controle da energia gerada e a previsão do potencial a ser gerado num espaço de 5 (cinco) anos graças as estruturas dos reservatórios.

Como o setor já vinha passando por deficiências desde o final da década de 1970, acirrando-se ainda mais com os baixos investimentos para realização do processo de privatização, ano a ano o governo do presidente FHC veio consumindo parte deste potencial que o sistema possui, ficando assim refém da sorte (*Fortuna*) para que os índices hidrológicos fossem suficientes para manter o equilíbrio do setor, uma vez que as taxas de crescimento do PIB do país também se apresentavam baixas.

Segundo lição nos deixada por Maquiavel (em 1513), o bom governante, o governante prudente procura dar o máximo de si, por meio de estratégias e racionalização de processos e procedimentos para evitar ficar refém da sorte, do acaso, da *Fortuna*. Como verificado, apesar do presidente, também ser sociólogo e conhecer muito bem Maquiavel, a escolha feita pelo mesmo neste processo foi outra.

Ao passo que a crise no setor em 2001 apresentou fortes impactos políticos ao governo (um deles refletindo no desgaste do candidato da situação nas eleições de 2002), por outro lado, também interrompeu o processo de privatização no setor que vinha aceleradamente desde 1995 com a aprovação da lei de Concessões (colocou os serviços públicos no programa de privatizações).

Além das privatizações no âmbito federal, muitos governos estaduais também realizaram privatizações nas empresas sob suas gestões, aqui nesta

Tese destacamos o caso paulista por ser um dos Estados que mais avançou neste processo (também com governo do mesmo partido do presidente FHC – PSDB).

O Estado de São Paulo, inclusive, mesmo após a entrada do presidente Lula no governo federal, veio a privatizar a transmissão do Estado (em 2006), contrariando com isto a própria indicação do programa de privatizações no Estado que afirmava que a transmissão deveria continuar sob responsabilidade do Estado para fins estratégicos no setor.

Por decorrência da crise em 2001 e também da entrada de Lula na presidência do país em 2003, as privatizações nos setores infra-estruturais, dentre eles, do setor elétrico são retiradas da pauta política. No entanto, como o governo optou por não reestatizar o setor, a criação de uma nova reestruturação para o mesmo significou pensar não mais num setor estatal (federal e estadual), mas sim, num setor híbrido entre Estado (concessionárias públicas federais e estaduais) e capital privado (nacional e internacional).

Ainda são muitos os desafios para o setor, dentre eles a garantia do investimento no setor, uma vez em que o Estado dá sinais fortes de insuficiência para atuar sozinho no mesmo. Por outro lado, ter que lidar com diversos atores, dentre eles o capital privado (nacional e transnacional) e ao mesmo tempo ter no setor um indutor de desenvolvimento econômico e social com tarifas módicas é uma difícil equação.

Neste sentido o setor elétrico brasileiro foi marcado por grandes macros processos quanto a sua orientação econômica e político-institucional, a sua estrutura de regulação e a sua forma de gestão.

Primeiro surge como atividade/empreendimento privado, em seguida passa por um processo de estatização que perdurou até meados da década de 1990. Nesta década, principalmente a partir dos governos do presidente FHC o setor começa a voltar ao setor privado (via privatizações). Porém, por decorrência da crise e da entrada do governo do presidente Lula as privatizações são interrompidas, tendo como resultado um setor híbrido entre Estado e capital privado (nacional e internacional).

Ao passo que os dois primeiros processos duraram aproximadamente 50 anos cada um, os dois últimos ocorreram num prazo de tempo de aproximadamente 15 anos.

Todavia, não nos pareceu que a alternativa privatista (governo FHC) tenha dado conta do que se propôs a fazer, fato corroborado pela crise e pela não naturalização das correções sociais, ambientais e econômicas necessárias ao bom funcionamento do setor elétrico brasileiro (como previsto).

Por outro lado, embora a reestruturação proposta pelo governo do presidente Lula tenha apresentado alguns avanços, dentre eles a volta do planejamento do setor elétrico ao Estado e não ao livre jogo de mercado. Ainda nos parece existir muitos desafios a serem superados, a saber: novos investimentos no setor; universalização do mesmo e práticas tarifárias adequadas (e não bem acima da inflação, como tem ocorrido desde a década de 1990), dentre outros trabalhados no decorrer desta Tese.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. L. & COSTA, V. M. F. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

ALBAVERA, F.S et ali. Panorama minero de américa latina a fines de los años noventa. Série Recursos naturales e infraestructura nº 1, Septiembre de 1999, CEPAL (site: www.eclac.cl/).

ANEEL. A ANEEL na reestruturação do setor elétrico brasileiro. Brasília, 2001.

_____. Atlas de energia elétrico do Brasil (2ª Edição). Brasília, 2005.

_____. Tarifas de fornecimento de energia elétrica. Cadernos Temáticos ANEEL. Brasília, 2005.

_____. Acesso aos sistemas de transmissão e distribuição. Cadernos Temáticos ANEEL. Brasília, 2005.

_____. Energia assegurada. Cadernos Temáticos ANEEL. Brasília, 2005.

_____. Compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para a geração de energia elétrica. Cadernos Temáticos ANEEL. Brasília, 2005.

_____. Descentralização de atividades. Cadernos Temáticos ANEEL. Brasília, 2005.

ARAGÃO, L.M.C. Razão Comunicativa e Teoria Social Crítica em Jurgen Habermas Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1992.

ARAGÓN, L. C. El modelo británico en la industria eléctrica mexicana. México: Siglo Veintiuno Editores, 2003.

- ARAÚJO, J. L. A questão do investimento no setor elétrico brasileiro: reforma e crise. Nova Economia 11 (1), 2001.
- ARBIX, G. Da liberalização cega dos anos 90 à construção estratégica do desenvolvimento. Tempo Social; Ver. Sociol. USP, São Paulo, 14 (1): 1-17, maio de 2002.
- AYERBE, L. F. Neoliberalismo e política externa na América Latina. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1998.
- AZPIAZU, D. (org.). Privatizaciones y poder económico: la consolidación de una sociedad excluyente. Universidad Nacional de Quilmes, 2002.
- AZPIAZU, D e SCHORR, M. Desempeño reciente y estructura Del mercado gasífero argentino: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital. FLACSO, area de Economía y Tecnología, diciembre de 2001.
- AZPIAZU, D e SCHORR, M. Crónica de una sumisión anunciada: las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde. Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2003.
- AZPIAZU, D e BASUALDO, E. (org.). El proceso de privatización en Argentina: la renegociación con las empresas privatizadas. Universidad Nacional de Quilmes e Página/12 Editorial, 2002.
- BASUALDO, E. Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Universidad Nacional de Quilmes, 2002.

- BAKER, A. Reformas liberalizantes e aprovação presidencial: a politização dos debates da política econômica no Brasil. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.45, nº 1, 2002.
- BALBONTÍN, P. R. La crisis eléctrica en Chile: antecedentes para una evaluación de la institucionalidad regulatoria. Série Recursos naturales e infraestructura nº 5, Diciembre de 1999, CEPAL (site: www.eclac.cl/).
- BATISTA, P. N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: Em defesa do interesse nacional. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BEN, Balanço energético nacional. MME/EPE, 2006.
- BENKOS, G. Economia, Espaço e Globalização – na aurora do século XXI. Editora Hucitec. São Paulo, 1996.
- BENEVIDES, M. V. M. O governo Kubistchek: desenvolvimento econômico e estabilidade política. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1981.
- BERMANN, C. Energia no Brasil: para que? para quem? Crise e alternativas para um país sustentável. São Paulo: Livraria da Física: FASE, 2001.
- BIAZZI, A. ET AL. Descentralização e privatização nos setores de infra-estrutura no Estado de São Paulo. São Paulo: Edição Fundap, 1999.
- BIELSCHOWSKY, R. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.
- _____. Investimentos na indústria brasileira depois da abertura e do real: o mini-ciclo de modernizações, 1995-1997. Série Reformas Econômicas nº. 44 (Cepal), novembro de 1999, (site: www.eclac.cl/).

- BIENVENU, J.J. L'Electricité dans l'histoire: problèmes et méthodes. Paris: PUF, 1985. (Coleção Histoire de l'électricité).
- BIONDI, A O Brasil Privatizado: Um balanço do desmonte do Estado. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.
- _____. O Brasil PrivatizadoII: O assalto das privatizações continua . São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.
- BNDES. Programa Nacional de Desestatização – relatório de Atividades/1997. (site: www.bndes.gov.br).
- BORON, A.A. Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina. São Paulo, Paz e Terra, 1994.
- BOURDIEU, P. Poder Simbólico. Rio de Janeiro/Lisboa, DIFEL/Bertrand Brasil, 1989.
- _____. A economia das trocas simbólicas. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1987.
- BRANCO, C. Energia elétrica e capital estrangeiro no Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- BRANCO, A. M. (org.) Política energética e crise de desenvolvimento: a antevisão de Catulo Branco. São Paulo, Paz e Terra, 2002.
- BRUNHOFF, S. A hora do mercado: crítica do liberalismo. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1991.
- CALABI, A.S. et ali. A Energia e a Economia Brasileira. São Paulo: Pioneira: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 1983.
- CANO, W. A interiorização do desenvolvimento econômico no interior paulista. Coleção Economia Paulista v1. SP: Fundação SEADE, 1988.

_____. Reflexões sobre o Brasil e a nova (Des)Ordem Internacional. 4^o.ed. ampl. Campinas, SP: Ed. Unicamp; SP: FAPESP, 1995.

_____. Soberania e Política Econômica na América Latina. São Paulo. Editora UNESP, 2000.

CAPELLA, A.C.N. A reforma do estado no brasil e o modelo pós-burocrático de administração. São Carlos: UFSCar, 2001 (Dissertação de Mestrado)

CARDOSO, F. H. As idéias e seu lugar. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

CARDOSO, F.H. E FALETO, E. Dependência e Desenvolvimento na América Latina. 7^o ed. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos Editora S.A. RJ, 1970.

CARON, F. Histoire économique et histoire de l'électricité: essai de définition d'une problématique. In: L'électricité dans l'histoire: problèmes et méthodes. Paris: PUF, 1985 (Coleção Histoire de l'Électricité).

CARVALHO, M. Privatização, dívida e déficit públicos no Brasil. Texto para Discussão 847, IPEA. Rio de Janeiro, 2001.

CASANOVA, P.G. Globalidade, neoliberalismo e democracia. In: A sociologia no horizonte do século XXI. São Paulo: Boitempo Editorial, 1997.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) Globalización y desarrollo. Edición de Mayo de 2002, Santiago de Chile, 2002.

_____. La inversion extranjera en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2005.

CERNEA, M. et ali: "Propostas Sócio-econômicas e Culturais para o Reassentamento Populacional Involuntário" in: Diretrizes para o Gerenciamento

- de Lagos. Volume 2. Aspectos sócio-econômicos do Gerenciamento de Lagos/Reservatórios. Ed, 1995.
- CESP. Relatório Ambiental Preliminar-RAP, Empreendimento Hídrico de Santa Maria da Serra, SP, março de 1996.
- _____ Bacia do Rio Piracicaba: estabelecimento de metas ambientais e reenquadramentos dos corpos d'água. Coordenadoria de Planejamento, 1994.
- _____ Hidrovia Tietê-Paraná: Hidrovia do Mercosul. Cesp: Edição revista e atualizada. São Paulo, 1998.
- CHESNAIS, F. (coord.). A Mundialização Financeira: gênese, custos e riscos. São Paulo: Editora Xamã, 1998.
- CLAVIJO, F & VALDIVIESO, S. Reformas estructurales y política macroeconómica: el caso de México 1982-1999. Santiago, CEPAL: Série Reformas Econômicas, nº 67, mayo de 2000.
- COUTINHO, M. C. Lições de economia política clássica. São Paulo. Editora Hucitec, 1993.
- COSTA, V. M. F. O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado. São Paulo, Revista Lua Nova, v. 44, 1998.
- CYSNE, R. P. Aspectos macro e microeconômicos das reformas brasileira. Série Reformas Econômicas nº 63, Maio de 2000, CEPAL (site: www.eclac.cl/).
- DEBEIR, J.C.; DELÉAGE, J.P. E HÉRMERY, D. Une histoire de l'énergie. Paris: Flammarion, 1986.

DINIZ, E. Crise, reforma do estado e governabilidade. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DONAHUE, J.D. Privatização – fins públicos, meios privados. Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro, 1992.

DOGAN, M. How to compare nations: strategies in comparative politics. Chatham, New Jersey, 1990.

DOWBOR, L. Da Globalização ao Poder local – a nova hierarquia dos espaços. São Paulo em Perspectiva, 9 (3) 1995.

_____ Capitalismo: novas dinâmicas, outros conceitos. São Paulo, junho de 2000a (www.ppbr.com/ld)

_____ Neoliberalismo Brasileiro e seus mentores. 2000b (www.ppbr.com/ld.)

DRAIBE, S. Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

EASTERLY, W., SERVÉN, L. The limits of stabilization: infrastructure, public deficits, and growth in latin America. Stanford University, and the World Bank, 2003.

EDWARDS, S. Crisis and reform in latin America: from despair to hope. World Bank Oxford University Press, 1995.

ELETROPAULO. Revista Memória Energia, nº21. 1982

_____ Revista Memória Energia, Nº22. 1995

- _____. Revista Memória Energia, Nº23. 1996
- _____. Revista Memória Eletropaulo nº24. 1997
- _____. História & Energia 6 – O capital privado na reestruturação do setor elétrico brasileiro (tese de mestrado de Medeiros, R.). São Paulo, Departamento de Patrimônio Histórico, 1996. 220p.
- _____. História & Energia 7- Estatização x Privatização, São Paulo, Departamento de Patrimônio Histórico, 1997. 392p.
- _____. Anais do 1º Seminário Nacional de História e Energia. São Paulo: Departamento de Patrimônio Histórico, 1988.
- FARIA NETO, P.S. Gestão Efetiva e Privatização: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 1994.
- FAUCHER, P. & ARMIJO, L. E. Crises cambiais e estrutura decisória: a política de recuperação econômica na Argentina e no Brasil. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 47, nº 2, 2004.
- FAUSTO, B. História Concisa do Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2001.
- FERREIRA, C.K.L. Privatização do setor elétrico no Brasil in: A Privatização no Brasil – o caso dos serviços de utilidade pública. (Edit.) Pinheiro, A.C. & Fukasaku, K. BNDES, 2000.
- FIORI, J. L. Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- _____. Estados e moedas no desenvolvimento das Nações. Petrópolis, Vozes, 1999.

- FRIEDMAN, M. Capitalismo e Liberdade. São Paulo: Abril Cultural (Coleção Os Economistas), 1984.
- FURTADO, C. Brasil a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- GIAMBIAGI, F., REIS, J. G., URANI, A. Reformas no Brasil: balanço e agenda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.
- GIDDENS, A. As Conseqüências da Modernidade. São Paulo: Unesp, 1991.
- _____. Capitalismo e Moderna Teoria Social . 2ª Edição. Editorial Presença, 1972.
- _____. Mundo em descontrol: o que a globalização está fazendo de nós. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- GOLDEMBERG, J. Energia, Meio Ambiente & Desenvolvimento. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- _____. e Dessus, B. "Energia: inventar novas solidariedades" in Terra, Patrimônio Comum (Coord.) Martine Barrère. Editora Nobel, 1992.
- HABERMAS, J. Teoria de La accion comunicativa. Frankfurt. Taurus, 1981.
- _____. Para Reconstrução do Materialismo Histórico. São Paulo. Editora Brasiliense, 1990.
- HARVEY, D. Mundos urbanos possíveis. Novos Estudos Cebrap, julho de 2002.
- HUNT E SHERMAN. História do pensamento econômico. Petrópolis; RJ: Vozes, 1977.
- IANNI, O. Estado e Planejamento Econômico no Brasil. RJ: Editora Civilização Brasileira, 1986.

_____. Teoria da Globalização. 2ªed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1995.

_____. A era do Globalismo. 3ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1997.

INGRAM, D. Habermas e a dialética da razão. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1993

JANNUZZI, G.M. “A política energética e o meio ambiente: instrumentos de mercado e regulação”, in Economia do Meio Ambiente: teoria, políticas e gestão de espaços regionais, (org) Romeiro, A.R.; Rydon, B.P.; Leonerdi, M.L.A., Campinas, SP: UNICAMP.IE, 1996.

KOWARICK, L. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. Novos Estudos Cebrap, julho de 2002.

KRUEGER, A. O. Reformas orientadas para o mercado e a economia internacional na década de 90. IPEA, Brasília, junho de 1993.

LAMARÃO, S. T. N. A energia elétrica como campo de pesquisa historiográfico no Brasil. In: América Latina em la histotia econômica. Boletín de fuentes. Industria Eléctrica. México, 1997.

LEITE, A D. A Energia do Brasil. Editora Nova Fronteira, 1995.

LEME, A. A O impacto da privatização da Cesp sobre o processo de implantação de uma nova obra da concessionária: uma abordagem sociológica acerca do caso de Santa Maria da Serra/SP. São Carlos. Monografia – Universidade Federal de São Carlos, 2000.

_____. A reestruturação do setor elétrico brasileiro: privatização e crise em perspectiva. In: Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil (org.) Felicidade, N.; Martins, R.C.; Leme, A.A., São Carlos, SP: RiMa, 2001.

- _____. A Reestruturação do setor elétrico brasileiro: uma abordagem sociológica acerca da privatização. São Carlos/SP, 2003 (Dissertação de Mestrado).
- _____. Estado e Energia: conjunturas e conjecturas acerca do setor elétrico brasileiro. Primeira Versão: IFCH/UNICAMP, nº 128, 2004.
- _____. Globalização e Reformas Liberalizantes: contradições na reestruturação do setor elétrico brasileiro nos anos 90. Revista Sociologia e Política, Curitiba: Paraná, v. nº 25, p. 165-186, 2005.
- _____. Privatização e Energia Elétrica. Primeira versão, IFCH/UNICAMP: Campinas, v. 135, p. 01-46, 2006.
- LESSA, C. 15 anos de política econômica. Editora Brasiliense, 1983.
- _____ (org.). O Brasil a luz do apagão. Rio de Janeiro: Palavra & Imagem, 2001.
- LIMA, J.L. Políticas de governo e desenvolvimento do setor de energia elétrica: do código de águas à crise dos anos 80. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1995.
- _____. Estado e energia no Brasil: o setor elétrico no Brasil, das origens à criação da Eletrobrás. São Paulo: USP/IPE, 1984.
- LIMONGI, F. E FIGUEIREDO, A. M. C. Executivo e legislativo na nova ordem constitucional. [Rio de Janeiro : Editora FGV, 2001.](#)
- LONGO, C. A., TROSTER, R. L., Economia do setor público. São Paulo: Atlas, 1993.
- MADDISON, A. The political economy of poverty, equity, and growth. World Bank Oxford University Press, 1992.

MACIEL, C.S. Globalização, crise do padrão de financiamento da economia e reestruturação institucional do setor elétrico brasileiro. Tese de Doutorado em Economia na UNICAMP, 1997.

_____. O controle dos atos de concentração nos mercados de energia elétrica. Série Políticas Públicas, Planejamento e Regulação dos Mercados de Energia. Campinas, NIPE/UNICAMP, 2001.

MANTEGA, G. A Economia Política Brasileira. SP. Brasiliense, 1986.

MARANHÃO, R. Capital estrangeiro e Estado na eletrificação brasileira: a Light – 1947/1957. São Paulo: USP, 1993.

MARQUES, M. Privatização prejudicou mais consumidor de baixa renda. Gazeta Mercantil – Economia, terça-feira, 22/02/00. (site: www.zaz.com.br/investnews).

MARSHALL, T.H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTIN, J.M. A Economia Mundial da Energia. (trad.) Elcio Fernandes. São Paulo: Editora UNESP, 1992.

_____. Num contexto de abastecimento energético globalizado, os Estados Nacionais ainda têm uma missão? Conferência Congresso Brasileiro de Energia. Rio de Janeiro, 2004.

MARTÍNEZ, I. (org.) México: desarrollo y fortalecimiento del sector estratégico de energía eléctrica. México: PRD, 2003.

MARTINS, R.C. Análise dos impactos sócio-ambientais do processo de modernização agrícola das áreas de influência dos Reservatórios de Barra Bonita e Jurumirim. Dissertação de Mestrado apresentada no PPGCSo – UFSCar, São Carlos, 2000.

- MARX, K. Manuscritos económico-filosóficos. São Paulo: Nova Cultural, 1991 (Coleção Os Pensadores).
- MATTOS, P. (coord.). Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano. São Paulo: Ed. 34, 2004.
- MECON. Informe Del sector electrico, año 2001 (provisorio), noviembre 2002 (<http://energia.mecon.gov.ar>).
- MENDONÇA, A. F. & DAHL, C. The brazilian electrical system reform. Energy Policy, 27, 1999.
- MEIRELES, S. Setor elétrico em choque. Revista Cadernos do Terceiro Mundo 212 – Setembro de 1999.
- MELLO, M.F. A privatização no Brasil: análise dos seus fundamentos e experiências internacionais. Tese de Doutorado apresentada na FEA –USP, São Paulo, 1992.
- MELLO, M.F. Evolução histórica, in: O Brasil a luz do apagão. Lessa, C. (org.). Rio de Janeiro: Palavra & Imagem, 2001.
- MIELNIK, O. & NEVES, C.C. “Características da estrutura de produção de energia hidroelétrica no Brasil” in: Impactos de Grandes Projetos Hidrelétricos e Nucleares. Rosa, L.P.; Sigaud, L.; Mielnik, O. (cord.). São Paulo, Editora Marco Zero/CNPq, 1988.
- MME, O novo modelo do setor elétrico. Brasília, setembro de 2003 (www.mme.gov.br).
- MONTEIRO, J. V. Fundamentos da política pública. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982.

- MOREIRA, A.R.B.; DAVID, P.A. e ROCHA, K. Regulação do preço da energia elétrica e viabilidade do investimento em geração no Brasil. Texto para Discussão nº. 978 (Ipea), agosto de 2003
- MOREIRA, A.R.B.; MOTTA, R. S. E ROCHA, K. A expansão do setor brasileiro de energia elétrica: falta de mercado ou de planejamento. Notas Técnicas (Ipea), setembro de 2003.
- MORENO, J. Análise da organização e dinâmica das condições ambientais e urbanas face a uma nova ordem econômica: Piracicaba e seu entorno. Tese de Doutorado apresentada na Escola de Engenharia de São Carlos – USP, São Paulo, 2000.
- NEDER, R. T. “O problema da Regulação Pública Ambiental no Brasil – Três Casos”. in: Incertezas de Sustentabilidade na Globalização (orgs.) Ferreira, L. C. & Viola, E. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1996.
- NEGRI, B. “Urbanização e Demanda de Recursos Hídricos na Bacia do Rio Piracicaba” – S.P. in: Semana de Debates sobre Recursos Hídricos e Meio Ambiente. DAEE, FUNDAP, 1992.
- NOGUEIRA, M. A. As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- NUNES, E. O quarto poder: gênese, contexto, perspectivas e controle das agências reguladoras. II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos, Brasília, 25 de setembro de 2001 (versão atualizada, outubro de 2001).
- NYE, D. E. Electrifying America: social meanings of a new technology. Cambridge: MIT Press, 1990.

OECD. Key World Energy Statistics – from the IEA, 1999. www.oecd.org/

_____. Oil Price Changes and the Macroeconomy: A Brief Overview, 1999.
www.oecd.org/

_____. Prices, Technology Development and the Rebound Effect, 1999.
www.oecd.org/

_____. Regulatory Reform in Mexico. Reviews of Regulatory Reform, 2000.

_____. Mexico: progress in implementing regulatory reform. Reviews of Regulatory Reform, 2004.

OIT. Políticas e instituições para dirigir el proceso de privatización: experiencia internacional. Documento de trabajo IPPRED-20 por Dennis Rondinelli y Max Lacono, 2002.

OLIVEIRA, F. Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

ORTIZ, R. E SCHORR, M. La reconfiguración del poder económico en el sector de los hidrocarburos durante la década del noventa y sus consecuencias en la salida de la convertibilidad. V Jornada de Sociología, Buenos Aires, de 11 a 15 de noviembre de 2002.

PACHECO, C.C. O impacto do processo de Globalização no Brasil: os números da privatização e o nível de cumprimento da cartilha neoliberal. Revista Temáticas, Campinas, 6 (11/12), jan./dez., 1998.

PASCOTTO, S. Anamnésia da crise do setor elétrico. (artigo publicado no site www.economistas.com.br/jornal/2001/jun01/pascotto_144.htm).

PASSET, R. A ilusão neoliberal. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.

PAUNOVIC, I. Growth and Reforms in Latin America and the Caribbean in the 1990s. Série Reformas Econômicas nº70, maio de 2000, CEPAL (site: www.eclac.cl/).

PECHMAN, C. Regulating power: the economics of eletricity in the information age. New York, 1993.

PEDROSA, P. Desafios da regulação do setor elétrico: modicidade tarifária e atração de investimento. Brasília: ANEEL, 2005.

PEREIRA, L.C.B. Economia Brasileira: uma introdução crítica. 3ª edição revista e atualizada em 1997. São Paulo. Ed.34, 1998.

_____. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997 (Cadernos MARE da reforma do Estado; v. 1).

_____ [WILHEIM](#), J. E SOLA, L. Sociedade e Estado em transformação. [São Paulo: Editora UNESP ; Brasília : ENAP, 1999](#)

PETRAS, J. Armadilha Neoliberal – e alternativas para a América Latina. São Paulo, Xamã Editora, 1999.

PINHEIRO, A.C. A experiência brasileira de privatização: o que vem a seguir?. Texto para discussão nº. 87 (IPEA), novembro de 2000.

_____. Uma agenda pós-liberal de desenvolvimento para o Brasil. Texto para discussão nº. 989 (IPEA), outubro de 2003.

PINHEIRO, A. C., FUKASAKU, K., A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

PINHEIRO, A.C. & GIAMBIAGI, F. Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil. in: A Privatização no Brasil – o caso dos serviços de utilidade pública. (Edit.) Pinheiro, A.C. & Fukasaku, K. BNDES, 2000.

POLANYI, K. A grande transformação: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Camus, 1980.

POULANTZAZ, N. (org.). Estado em Crise. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

_____. O Estado, o Poder e o Socialismo. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

PRZEWORSKI, A. Capitalismo e Social-democracia. São Paulo, Companhia das letras, 1989.

REIS, B. P. W. O mercado e a norma: o estado moderno e a intervenção pública na economia. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, nº 52/junho, 2003.

REZENDE, F. & PAULA, T. B. (coord.). Infra-Estrutura: perspectiva de reorganização; Setor Elétrico. Brasília: IPEA, 1997.

ROMERO, L.A. La crisis Argentina: uma mirada al siglo XX. Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2003.

ROSA, L.P. A crise de energia elétrica: causas e medidas de mitigação. In. Política energética e crise de desenvolvimento. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

- ROSA, L.P. Energia no Brasil e no Reino Unido: possibilidades de cooperação. Trabalho apresentado no Ministério das Relações Exteriores, setembro de 1997.
- ROSA, L. P.; TOLMASQUIM, M. T. E PIRES, J. C.L. A reforma do setor elétrico no Brasil e no mundo: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Coppe, UFRJ, 1998.
- ROSANVALLON, P. O liberalismo econômico: história da idéia de mercado. Bauru, SP: EDUSC; 2002.
- ROTHMAN, F. D. et alli . Estado, empresas privadas e populações locais no contexto da privatização: resistência, participação e negociação em projetos de construção de Barragens. XXIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/MG, outubro de 1999.
- SACHS, I. “Estratégias de transição para o século XXI” in: Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável – Bursztyn, M.(org.). São Paulo: Brasiliense, 1994.
- SADER, E. Século XX, uma biografia não-autorizada: o século do imperialismo. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.
- SADER, E. & GENTILI, P. (org.) Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1995.
- SAES, F. A. M. A grande empresa de serviços públicos na economia cafeeira. São Paulo: Hucitec, 1986.

SALGADO, L.H. Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional. Texto para Discussão nº. 941 (Ipea), março de 2003.

SAMUELS, D. A economia política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 4, 2003.

SALLUM JR., B. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimento. Tempo Social: revista de Sociologia da USP. V11, n.2, 1999.

_____. Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do século XX. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, nº 52/junho, 2003.

SANTOS, M. Espaço e Método. Ed. Nobel, 1985.

_____ Metamorfose do espaço habitado. 2ª ed. SP: Hucitec, 1991

_____ Técnica, Espaço Tempo. São Paulo: Hucitec, 1998.

SANTOS, W. G. Ordem burguesa e liberalismo político. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

SAUER, I. Energia elétrica no Brasil contemporâneo: a reestruturação do setor, questões e alternativas. In. Política energética e crise de desenvolvimento. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____ et al. A reconstrução do setor elétrico brasileiro. Campo Grande, MS: Ed. UFMS; São Paulo: Paz e Terra, 2003.

SCHNEIDER, B. R. A política de privatização no Brasil e no México nos anos 80: variações em torno de um tema estadista. Rio de Janeiro: Revista Dados, v.34, n.1, 1991.

SECRETARIA DE ENERGIA. Impuestos y subsidios sobre las tarifas eléctricas a usuario final. Buenos Aires, abril de 2002, (<http://energia.mecon.gov.ar>).

_____. Impuestos sobre las tarifas eléctricas a usuario final de cooperativas eléctricas de Buenos Aires. Buenos Aires, junio de 2002, (<http://energia.mecon.gov.ar>).

SINGER, P. A Economia Política da Urbanização. São Paulo. Editora Brasiliense, 1995.

SOUSA SANTOS, B. Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1997.

SOUZA, J. A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

SOUZA JUNIOR, J. A. Globalização, indústria de eletricidade e desenvolvimento sustentável. in: Economia do Meio Ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais. (org) Romeiro, A.R.; Rydon, B.P.; Leonerdi, M.L.A. Campinas, SP: Unicamp. IE, 1996.

STIGLITZ, J. A globalização e seus malefícios: a promessa não cumprida de benefícios globais. São Paulo: Futura, 2002.

TARTAGLIA, J.C. & OLIVEIRA, O.L.(org.) Modernização e Desenvolvimento no Interior de São Paulo. Editora UNESP, São Paulo 1988.

TAVARES DE ALMEIDA, M.H. A Reforma Negociada: o Congresso e a política de privatização. Revista Brasileira de Ciências Sociais – vol.12 – Nº 34 (ANPOCS), 1997.

- _____. Negociando a Reforma: A Privatização de Empresas Públicas no Brasil. XXII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS/Caxambu-MG, 1999.
- TAVARES, M. C. Da Substituição de Importação ao Capitalismo Financeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- _____ & Assis, J.C. Um Grande Salto para o Caos. 2ªEd. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1986.
- _____ & FIORI, J.L. Desajuste global e modernização conservadora. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1993.
- _____ & Melin, L.E. Mitos Globais e Fatos Regionais: a nova desordem internacional. in: Globalização – O Fato e o Mito, (org.) Fiori, J.L.; Lourenço, M. S.; Noronha, J.C. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998.
- TILLY, C. Big structures large processes huge comparisons. Russell Sage Foundation, New York, 1984.
- TOLOSA FILHO, B. Lei das concessões e permissões de serviços públicos. Rio de Janeiro: AIDE, 1995.
- TORRE, J. C. El proceso político de las reformas económicas en américa latina. Buenos Aires, Editorial Piados SAICF, 1998.
- VAINER, C. “Grandes Projetos e Organização Territorial: os avatares do planejamento regional” in: Margulis (Org.). Meio Ambiente: aspectos técnicos e economia. Brasília Ipea, 1990.
- _____ e Araujo, F.G.B.: Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional. Rio de Janeiro: CEDI, 1992.

VALÊNCIO, N.F.L. et ali. Grandes Projetos Hídricos no Estado de São Paulo.

Análise comparativa dos padrões de desenvolvimento das áreas de influência direta dos reservatórios de Barra Bonita e Jurumirim. Relatório de Pesquisa Fapesp/CNPq-São Carlos: UFSCar, 1998 (mimeo)

_____ et alli. "O papel das hidrelétricas no processo de interiorização paulista: o caso das usinas hidrelétricas de Barra Bonita e Jurumirim". Simpósio Ecologia de Barragens. Botucatu Unesp, 1998, no prelo.

VELASCO E CRUZ, S.C. Estado e Economia em tempo de crise: política industrial e transição política no Brasil nos anos 80. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Campinas, SP: Editora da Universidade de Campinas, 1997.

_____. Idéias do poder: dependência e globalização em FHC. Estudos Avançados, v.13, n 37, 1999.

_____. Alguns argumentos sobre reformas para o mercado. Revista Lua Nova, nº 45, 1998.

_____. Brasil: aspectos políticos da crise econômica. Revista Lua Nova, nº 49, 2000.

VELASCO E CRUZ, S.C. (org.) Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento. Cadernos do IFCH; Campinas/UNICAMP-IFCH, 2004.

VINCENT, A. Ideologias políticas modernas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1995.

VIEIRA, L. Cidadania e Globalização. Rio de Janeiro: Record, 1997.

VIEIRA, P.F. "Meio Ambiente, desenvolvimento e planejamento" in: Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais,

- (vários autores). São Paulo: Cortez; Florianópolis; Universidade Federal de Santa Catarina, 1998.
- WEBER, M. A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo. Editora Pioneira, 1998.
- WORLD BANK. Brazil: prospects for privatization. (publicado na página do IPEA; www.ipea.gov.br em 2004).
- _____. The World Bank Annual Report. Washington, DC, 1987.
- _____. Private sector and social services in Brazil: who delivers, who pays, who regulates. Report nº 13205-BR, 1994.
- _____. From Plan to Market. World Development Report. Washington, DC, 1996.
- _____. The State in a changing world. World Development Report. Washington, DC, 1997.
- _____. Improving electric power utility efficiency. Energy Series, paper nº 243, 1999.
- _____. World Development Report. Washington, DC, 1999/2000.
- _____. Restructuring electricity supply. Washington, DC, 2003.
- ZINI JUNIOR, A. A. O Mercado e o estado no desenvolvimento econômica nos anos 90. IPEA, Brasília, junho de 1993.