

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**PRIVATIZAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO:
CRÔNICA DE UM FRACASSO ANUNCIADO**

JOSÉ DE ARAÚJO PEREIRA FILHO

RECIFE/2004

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**PRIVATIZAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO:
CRÔNICA DE UM FRACASSO ANUNCIADO**

JOSÉ DE ARAÚJO PERERIA FILHO

**Dissertação submetida à Banca examinadora do
Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da
UFPE, sob a orientação do Prof. Dr. Michel Zaidan
Filho, como parte dos requisitos para obtenção do
título de Mestre em Ciência Política**

RECIFE/2004

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

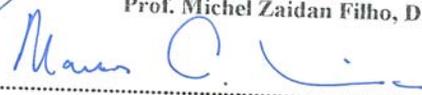
**PRIVATIZAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO:
CRÔNICA DE UM FRACASSO ANUNCIADO**

JOSÉ DE ARAÚJO PEREIRA FILHO

Dissertação submetida à Banca Examinadora do Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Recife, 30 de novembro de 2004

BANCA EXAMINADORA

| | | |
|-------------------|---|------------|
| BANCA EXAMINADORA | | |
| Assinatura: |  | |
| | | |
| | Prof. Michel Zaidan Filho, Dr | Orientador |
| Assinatura |  | |
| | | |
| | Prof. Marcos Costa Lima, Dr | Examinador |
| Assinatura |  | |
| | | |
| | Prof. Paulo Glicio da Rocha, Dr | Examinador |

“Em tudo somos atribulados, mas não angustiados; perplexos, mas não desanimados, perseguidos, mas não desamparados; abatidos, mas não destruídos”. II Co. 4: 8,9

AGRADECIMENTOS

O autor agradece primeiramente a Deus, senhor de tudo e de todos, pelas bênçãos sobre ele derramadas. Agradece ao Prof. e orientador Michel Zaidan Filho, pelos esclarecimentos efetuados e, principalmente, pela compreensão nos momentos em que, por motivo de força maior, teve que suspender a redação da dissertação. Também agradece aos colegas Profs. Ricardo Cavalcanti Furtado e Eliézer de Queiroz Souto pelos incentivos e aconselhamentos realizados durante o desenvolvimento do trabalho e nas etapas de correção e de edição. Finalmente, agradece em especial à esposa Natália, companheira diuturna e exemplar.

RESUMO

O programa de privatizações realizado no Brasil, em especial o das indústrias de energia elétrica, suscitou polêmicas que, por sua vez, ensejaram uma busca das razões para a sua implementação no contexto das políticas nacional e internacional. Assim, a dissertação em tela buscou encontrar, no viés das políticas públicas contextualizadas em um ambiente internacional favorável a práticas econômicas de caráter liberal, fatores que justificariam, ou não, a política posta em prática nos governos Collor e Fernando Henrique. Desta forma, buscando amparo na literatura existente sobre a evolução do setor de energia elétrica no Brasil bem como nos processos de privatizações e de desregulamentações realizados na Inglaterra e Estados Unidos, enquadrou-se a política pública específica do setor elétrico posta em prática no Brasil nos anos 90 do século passado. Como resultado verificou-se que, no que tange às premissas e objetivos propostos para as privatizações, seus referenciais não se coadunavam com a realidade brasileira tendo seus resultados ficado muito aquém do esperado, redundando em racionamento no ano de 2001 e na remodelação do setor presentemente em evolução. Ademais, como se pode observar, a contextualização das privatizações do setor elétrico deu-se em um ambiente onde não existia anseio da sociedade nem efetiva disposição do capital, quer nacional quer internacional, em investir em novos empreendimentos, restando tão somente a aquisição da indústria existente, mesmo assim com financiamento do Estado brasileiro através do BNDES.

Palavras-chave: Setor elétrico; Políticas públicas; Empresas de economia mista; Privatizações no Brasil.

ABSTRACT

The privatization programme carried out in Brazil, particularly for electricity industry, has arisen discussions about the foundations of its implementation in the context of the national and international policies. This research focuses on reasons that could justify, or not, the policies implemented in the Collor's and Fernando Henrique's governments, considering the public policies and the international context favourable to new liberalism economic practices. In this way, based on existent literature about the evolution of the electric power sector in Brazil and also in the processes of privatizations and deregulations that have occurred in England and in the United States of America, the work has discussed the specific public policy carried out in Brazil in the 90 years in the past century. As a result, it appears that the premises and aims of the privatizations were not adequate for the Brazilian context, and their results were not compatible with those foreseen. These problems caused an energy deficit in 2001 and the conception of a new model for the Brazilian power sector. Furthermore, the privatization of the Brazilian power sector has not been a society demand, and there was not capital availability, national or international, to invest in new generation, remaining only the purchase of the existent undertakings, even so with financing of the National Bank of Economic and Social Development (BNDES).

Keywords: Power sector; Public policies; State-owned utilities; Privatizations in Brazil.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO..... | 09 |
| CAPÍTULO 1 – MARCO TEÓRICO E METODOLÓGICO | 16 |
| 1.1 – Do Modelo Nacional/Desenvolvimentista ao Modelo Gerencial | 16 |
| 1.2 – Metodologia | 22 |
| CAPÍTULO 2 – A ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL (SÉCULO XIX AO CÓDIGO DE ÁGUAS | 24 |
| 2.1 – Os Pioneiros do Setor Elétrico..... | 28 |
| 2.2 – A Contribuição Estrangeira | 29 |
| 2.3 – O Código de Águas | 33 |
| CAPÍTULO 3 – A ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL (DO CÓDIGO DE ÁGUAS ATÉ O ANO DE 1989)..... | 36 |
| 3.1- As Empresas de Economia Mista | 36 |
| 3.2 – A ELETROBRÁS | 38 |
| 3.3 – O Desenvolvimento do Modelo das Empresas Estatais | 39 |
| 3.3.1 – As Federais | 41 |
| 3.3.2 – As Estaduais | 43 |
| 3.3.3 – O Regime Tarifário | 46 |
| CAPÍTULO 4 - CHESF NO NORDESTE | 52 |
| 4.1 – Criação e Crescimento | 52 |
| 4.2 – O Apoio ao Desenvolvimento do Nordeste | 57 |
| CAPÍTULO 5 – A CRISE DO SETOR ELÉTRICO DOS ANOS 80 E 90 | 61 |
| 5.1 – As Causas da Crise | 62 |
| 5.2 – O Enfrentamento da Crise | 69 |
| 5.3 – As Críticas ao Modelo do Setor | 71 |
| 5.4 – O Início da Transformação | 74 |
| CAPÍTULO 6 – PARADIGMAS PARA A PRIVATIZAÇÃO | 78 |
| 6.1 – A Minimização/Transformação do Estado | 80 |
| 6.2 – Os Modelos Inglês e Americano | 85 |
| 6.3 – A Obediência ao Consenso de Washington | 95 |
| CAPÍTULO 7 – A IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO MODELO | 99 |
| 7.1 – As privatizações a Qualquer Custo | 103 |
| 7.2 – O MAE – As Previsões de Mercado | 109 |
| 7.3 – O Órgão Regulador..... | 114 |
| CONCLUSÃO..... | 121 |
| BIBLIOGRAFIA | 130 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 5.1– Evolução da estrutura de usos de recursos do setor – 1967 -73 | 65 |
| Tabela 5.2– Evolução da estrutura de usos de recursos do setor – 1974 -79 | 67 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro I – Evolução da potência elétrica instalada no Brasil..... | 29 |
| Quadro II – Tarifas praticadas nos Estados Unidos | 94 |

INTRODUÇÃO

Nesta dissertação, procura-se oferecer uma explicação, das razões e visões das vantagens apresentadas e dos percalços da privatização do setor elétrico no Brasil. Ademais, procura-se explicitar que o modelo de privatização proposto ao Estado brasileiro, a partir de bases conceituais externas e com respaldo de parcela da sociedade nacional, nada mais é do que uma vertente do Paradigma Dependente, uma das teorias que tenta explicar como se dão as relações internacionais. No caso, foi implementada em prejuízo dos interesses da maioria dos cidadãos brasileiros, haja vista o exacerbado aumento tarifário ocorrido e a não realização dos investimentos necessários ao sistema de geração do setor.

Nesse sentido, embora abrangente no campo nacional e baseada na conjuntura internacional, esta dissertação apresenta argumentos que se contrapõem às privatizações ocorridas no setor elétrico do governo de Fernando Henrique Cardoso, fundamentalmente na área atendida pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – CHESF, haja vista as condicionantes existentes que concretizaram as privatizações das empresas distribuidoras, e as tentativas, sem êxito, efetuadas no intuito de privatizar a CHESF, considerando as hipóteses: primeiro, a conjuntura político-econômica, consubstanciando interesses do capital privado nacional e principalmente internacional, foi o determinante para que houvesse alteração do modelo; e segundo, o modelo então implantado em meados da década de noventa, não poderia, como não pode, subsidiar os reclames da sociedade, por total inefetividade no atendimento às suas demandas.

O que se observa é que a política de privatização, dentro de um processo de globalização, é um fenômeno que traz no seu interior inúmeros questionamentos, alastrando-se de tal forma que transcende o âmbito de especialistas da área envolvida para interessar a um público mais amplo. Essas ampliações, por seu turno, só se tornarão política e socialmente positivas se vierem acompanhadas de critérios de análise e de discussão que permitam consubstanciar um

pensamento suficientemente abrangente, contemplando por óbvio, opiniões divergentes que minimizem os riscos causados por argumentos incertos.

A implementação de um modelo pautado sob o viés de uma visão internacionalista, buscando homogeneidade estrutural e operacional nos diversos países, coaduna-se com o movimento da globalização, visto sob o aspecto de uma internacionalização de parcela do setor elétrico, facilitadora de ações de cooperação e integração regional. (MILLAN et al., 2001, p 2).

A evolução dos processos políticos e econômicos no mundo, associada ao desenvolvimento tecnológico, conduzem o fenômeno da globalização cujo modelo macroeconômico mundial, pautado numa lógica liberal (livre de interferências estatais) é proposto a todos os países, não obstante as suas particularidades e/ou idiossincrasias, gerando questões políticas e sociais não respondidas e, em assim sendo, motivadoras de muitas pesquisas acadêmicas.

Por sua vez, o avanço tecnológico, notadamente nos campos da telecomunicação e do transporte, faz com que a possibilidade da existência de um mundo sem fronteiras apresente-se como de fato possível sem embargo das resistências existentes nas diversas sociedades, as ansiedades, os medos, as oportunidades e as ameaças, o fanático patriotismo de uns, as guerras ou revoluções separatistas, enfim, sentimentos explícitos ou implícitos dos diferentes Estados (GUES, 2000; BRUM, 1997; PASSOS, 1999).

Assim, as transformações sociais em curso conduzem à discussão ampla quanto ao papel que o Estado exerce como entidade provedora do bem-estar dos povos, admitindo-se o fracasso de suas pretensões e, por isso, necessitado de reformas e adaptações aos novos tempos. O fim do “welfare state” vivenciado em longo período na Europa, fruto da crise fiscal do Estado, a

queda do muro de Berlim, que para alguns significou o “fim da história”¹ e que contribuiu para a democratização de muitos países, o próprio fenômeno da globalização, a crise dos países em desenvolvimento são, dentre outros, fatores que exigem repensar o Estado.

No caso do Brasil, a partir da própria redemocratização iniciada em meados dos anos 80, com a eleição indireta do seu primeiro governante civil, o País inseriu-se no contexto da globalização, muito embora alterações significativas quanto ao modelo do Estado produtor, só tenham mesmo seu início no governo Collor, logo nos primeiros anos da última década do século XX. Muitos são os aspectos dessa reforma. No entanto, neste trabalho, apenas um setor, qual seja o da indústria da energia elétrica, é abordado.

A energia elétrica é insumo básico para o desenvolvimento de uma região ou País em todos os seus aspectos. A sua ausência ou carência, na atualidade, é inconcebível se almejado participar da comunidade internacional como um País desenvolvido ou que quer se desenvolver. Daí a importância do tema, pois o setor elétrico nacional, efetivamente, só veio a desenvolver-se e a se estender à grande maioria da população, após a interferência do Governo, a partir dos anos 40 do século passado com a implementação de um modelo estatal em substituição a um modelo privado então existente. A reforma iniciada e parcialmente implementada do modelo do setor elétrico na última década do século XX estipulou um caminho inverso, ou seja, o Estado substituído por atores privados.

A história do setor elétrico brasileiro traduz uma evolução baseada na ampla participação do Estado até meados da década de noventa no século XX, quando então se iniciou uma reforma abrangente, pautada nas novas relações sociais (conjunturais) do mundo globalizado. A transformação, assim, passa a ser influenciada pelo contexto social, econômico, tecnológico e

¹F. Fukuyama em seu livro **O fim da História e o Último Homem**, defende a tese de que a disputa ideológica chegou ao fim com a vitória do capitalismo.

político da sociedade - interno e externo, extraindo-se que “a natureza das coisas não é mais do que virem elas a ser em determinados momentos e de determinadas maneiras. Onde quer que as mesmas circunstâncias estejam presentes, surgirão os mesmos fenômenos, e não quaisquer outros”(VICO, apud WILSON, 1987, p. 11). Em outros termos, a reforma é consequência de uma “onda” na qual as variáveis de contorno são atribuídas como de mesma grandeza e caráter, ou seja, há que mudar o modelo do setor elétrico brasileiro porque tem os mesmos problemas daqueles além fronteiras ou, se não os tem, deve-se, por suposto, fazer de conta que assim é.

Dessa forma, o estudo do processo de privatização do setor elétrico realizado no Brasil, induz a questionamentos específicos sobre o porquê das ações empreendidas neste particular, isto é, permite questionar as razões específicas das privatizações, haja vista que as condições de contorno do setor elétrico brasileiro em muito se diferenciam daquelas existentes quer na Europa ou Estados Unidos e mesmo na América Latina. Entenda-se que há diferenças de desenvolvimento econômico, de base de geração de energia, de cultura e de tecnologia. Assim, propõe-se nesta dissertação responder, basicamente, ao seguinte questionamento:

- Que fatores conduziram o Governo a privatizar o setor elétrico? Foram eles de fato para atender a uma demanda da sociedade, uma adaptação à natureza dos governados ou uma imposição da conjuntura política e econômica internacional ?

Para consubstanciar o entendimento do problema, de um lado, se trabalhou na perspectiva de confirmar as causas da existência de uma *escassez de energia e*, por outro lado, se questionou quem melhor atenderia ao *incremento de potência*² para atender ao crescimento da demanda do setor, se o investimento público ou o privado. A hipótese é que, no caso brasileiro, o setor público é mais capaz e efetivo que o privado nesse particular.

² Potência é a energia consumida num dado instante “t”, medida normalmente em kW(quilo-watt). Já a energia é a potência consumida na unidade de tempo, medida em Wh(watt-hora). Os medidores residenciais medem a energia, enquanto os consumidores de maior porte tem medidores tanto de energia quanto de potência.

Convém ainda salientar que o grau de desenvolvimento de uma região pode ser avaliado por diferentes parâmetros, dentre os quais destaca-se o nível de consumo de energia elétrica. Assim, a garantia do fornecimento e a qualidade dos serviços oferecidos são fatores fundamentais para a implementação de projetos estruturadores para o desenvolvimento.

Também se verificou valer a pena registrar que durante a vigência do modelo estatal, por longo tempo vigorou um sistema tarifário do serviço pelo custo exclusivo para cada empresa, limitando a remuneração de 10 a 12 por cento do investimento dito remunerável. Nos anos 80 do século XX, tal sistema foi alterado para uma tarifa nacional, permanecendo a remuneração nos patamares citados, mas com a existência de uma câmara de compensação ou, mais precisamente, a Reserva Global de Garantia, criada pelo Decreto-Lei 1.383/74, a qual garantia que todas as empresas tivessem no decorrer do ano uma mesma taxa de remuneração. Por questões de política macroeconômica, objetivando não contribuir para o incremento da taxa inflacionária, essa remuneração alcançou níveis dos mais baixos, culminando com uma situação caótica do setor que se viu em dificuldades para cumprir com seus compromissos, notadamente com os pagamentos a seus financiadores habituais BIRD e BID, além da realização dos investimentos necessários aos seus respectivos sistemas (MELO, 1983; 1990).

Por seu turno, a interferência externa na economia do País, mediante a conceituação do que seria gasto público, aí incluídos os investimentos necessários à infra-estrutura elétrica, limitou profundamente a capacidade de investimento do setor elétrico, mesmo tendo este como gerar recursos próprios, não onerando o orçamento da União, caso lhe fosse dada a remuneração adequada, como exigem os investidores privados. É neste particular que os objetivos da privatização ocorrida no Brasil diferem daqueles existentes nos países desenvolvidos. No

artigo publicado pelo BID, “Sustainability of the Electricity Sector – Reforms in Latin America”, Millan et al, argumentam:

...as recentes ondas reformistas dos setores elétricos na América Latina, foram motivados pela necessidade de aliviar o governo dos pesados encargos impostos pelas Empresas Estatais de Energia e para evitar uma maior deterioração dos serviços... As reformas introduzidas nos países da OCDE, fundamentalmente consideravam a desregulação ou a reestruturação da indústria elétrica, de forma a implementar uma melhor eficiência (2001, p. 4).

Observou-se, nesta dissertação que, se por um lado, a América Latina é tratada como uma “região homogênea”, sem diferenças de estágios de desenvolvimento, por outro, os respectivos setores elétricos de cada país também são tratados como uniformes, para os quais o remédio é único e de mesma intensidade. De fato, tal raciocínio incorre num erro de avaliação grave, pois seria como se fosse diagnosticada uma epidemia, quando de fato são doenças diferentes, e ainda aplicada a mesma dose de remédio indiscriminadamente às pessoas.

A tentativa de tratar o conjunto da sociedade como um todo, embora válida, no caso, incorreu em diagnósticos incorretos. É a mesma coisa que abordar o problema da carência de água na terra como se os diversos continentes fossem homogêneos nos seus climas. Ou ainda, tratar o Brasil, com diferentes potenciais hídricos, sem regionalizar seus problemas específicos e localizados.

Nesse contexto, estava aberto o caminho para a reprivatização do setor elétrico brasileiro, admitindo-se que os necessários investimentos de caráter incubador do desenvolvimento exercido pela disponibilidade de energia no tempo e na hora da demanda requerida, condição essencial para a implementação e a consolidação de setores econômicos na Região e no País, seriam efetivamente realizados pelos seus novos donos e responsáveis.

Nessa situação, a maioria das empresas estaduais foi privatizada, financiada com recursos do BNDES, mesmo para investidores estrangeiros, e iniciou-se a privatização de empresas

geradoras, de capital federal. A incapacidade de investimento em geração culminou com um racionamento, em nível nacional, cuja ocorrência leva a se argüir da razoabilidade e da oportunidade do modelo que se quis implementar.

Há que se considerar, por oportuno, que o modelo proposto que teve implementação iniciada e não-concluída, foi desenvolvido por consultorias cuja experiência maior relacionava-se com sistemas predominantes térmicos, diferentes do sistema nacional que é quase totalmente hidráulico.

Desta forma, nos capítulos a seguir, inicialmente apresenta-se o marco teórico e a metodologia baseados nos quais a dissertação é desenvolvida. O capítulo segundo apresenta um histórico da implantação da indústria da energia elétrica no Brasil, desde o século XIX até a edição do Código de Águas, no primeiro governo de Getúlio Vargas, marco que foi um ponto de inflexão no desenvolvimento do setor elétrico brasileiro. No capítulo terceiro é descrita a evolução do setor desde o Código de Águas até o ano de 1989, ano paradigmático para as mudanças que ocorreram no contexto sócio-econômico mundial e nacional. No quarto capítulo, é explicitada a participação da CHESF no desenvolvimento nordestino, uma vez que esta foi a primeira empresa de economia mista do setor, além de ter sido também a primeira a exigir ações específicas de planejamento regional, sem o que o Nordeste não teria evoluído social e tecnologicamente. No capítulo quinto, analisando a crise do setor, são apresentadas as ações desenvolvidas para o desmonte do aparato estatal e os respectivos objetivos pretendidos. No capítulo sexto, discutem-se os paradigmas para as privatizações, notadamente as alterações produzidas nos modelos da indústria de energia da Inglaterra e dos EUA. No sétimo capítulo, está relatada a forma de como se deu a implementação do novo modelo, após o que, na Conclusão estão as respostas ao questionamento formulado e comprovação da hipótese levantada.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO E METODOLÓGICO

1.1 DO MODELO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA AO MODELO GERENCIAL

Como Ciência Social, a Ciência Política insere-se no contexto do desenvolvimento dos povos a partir da sua interdependência, por ligar-se à Economia, à História, à Geografia, à Sociologia e ao Direito, sem olvidar sua relação com os métodos quantitativos, mesmo quando associado à tecnologia, importante segmento do conhecimento humano. Destarte, é quase impossível estudar os fenômenos sociais sem ligá-los à Economia e à Política ainda que outros fatores possam ser agregados para a sua compreensão.

A história econômica, por sua vez, tem mostrado a constante luta para se obter o desenvolvimento dos povos pautada na dicotomia Estatismo³ X Liberalismo⁴, para o que a Ciência Política se coloca como importante instrumento de intervenção e de análise. A interdependência entre Política e Economia segundo Rossetti,

Provém de que compete à política, quando do estudo da organização do Estado e das relações entre as classes dirigentes e as dirigidas, a fixação de importantes instituições sobre as quais se desenvolverão as atividades econômicas. Em consequência, a organização política e a organização econômica tornam-se interdependentes: a ação econômica subordina-se à estrutura política da sociedade, geralmente determinada por certo grupo de dominação, enquanto a ação do grupo de

³ Estatismo ou Socialismo: Em geral, o Socialismo tem sido historicamente definido como programa político das classes trabalhadoras que se foram formando durante a Revolução Industrial. A base comum das múltiplas variantes do Socialismo pode ser identificada na transformação substancial do ordenamento jurídico e econômico fundado na propriedade privada dos meios de produção e troca, numa organização social na qual: a) o direito de propriedade seja fortemente limitado; b) os principais recursos econômicos estejam sob o controle das classes trabalhadoras; c) a sua gestão tenha por objetivo promover a igualdade social (e não somente jurídica ou política), através da intervenção dos poderes públicos (Bobbio, p. 1196).

⁴ Liberalismo: Concepção política essencialmente competitiva, visto estar orientada a colocar indivíduos na condição máxima de auto-realização, de onde adviria um bem para toda a sociedade. Acredita na competição e no conflito, visto somente estes poderem selecionar aristocracias naturais e espontâneas, elites abertas, capazes de impedir a mediocridade do conformismo de massa, administrado por uma rotina burocrática (Bobbio, p.701).

dominação política se encontra muitas vezes subordinada à estrutura dos centros de disposição do poder econômico. (1994, p. 39).

Não havendo, dessa forma, como pulverizar o processo social. A classificação de um determinado fato como político torna-se possível quando este se apresenta como o mais relevante em relação às outras considerações ou condicionantes.

É nesse contexto que se insere a privatização do setor elétrico brasileiro, onde embora considerações de ordem econômica tenham sido levantadas para justificar as profundas alterações que então viriam a ocorrer para as empresas concessionárias, efetivamente as condicionantes políticas, essencialmente ditadas pelas transformações ocorridas na parcela do mundo então socialista e a vertente liberal da economia, tornaram-se proeminentes em relação às demais.

Nesse sentido, Wilrich considera:

Há muitos estudos que atacam o problema energético do ponto de vista econômico, dando ênfase ao impacto dos recentes aumentos do preço do petróleo no comportamento de várias economias nacionais, na criação de incentivos para o desenvolvimento de formas de energia adicional ou alternativa, e na formulação de acordos financeiros internacionais. Há também uma profusão de estudos que abordam o problema da energia do ponto de vista tecnológico...

É, entretanto, o processo político operando dentro das nações e entre elas que determinará, em grande parte, até onde a eficiência econômica e as possibilidades tecnológicas controlarão a evolução futura da situação energética mundial, e também em que medida outros fatores como segurança nacional e prestígio serão levadas em conta. Acresce que a política é o meio adequado para a realização de permutas básicas, na esfera nacional e internacional, entre, por exemplo, energia barata e segura de abastecimento, ou entre auto-suficiência e qualidade do meio ambiente (1978, p.16).

No Brasil, a disputa pela propriedade e controle do setor elétrico nacional entre os representantes do capital privado e aqueles que defendiam o controle estatal originou-se desde a descoberta da eletricidade, conforme se verá no Capítulo 2.

Contudo, a partir do estabelecimento de um modelo nacional-desenvolvimentista, sobretudo na era Getúlio Vargas, a opção pelo sistema elétrico nacional integrado e estatal foi declarada como princípio político-governamental⁵. Não em vão, na sua carta testamento Getúlio escrevera, referindo-se às reações ao capital nacional e estatal por forças anti-nacionalistas⁶: “*a Eletrobrás foi obstaculada até o desespero*”. Efetivamente esta só veio a ser criada no ano de 1962, no governo João Goulart, discípulo de Getúlio.

Dessa forma, o processo político desencadeado a partir da Revolução de 1930, optou pelo modelo nacional-desenvolvimentista, abrindo as portas para uma política industrial a qual, de fato, se materializou com a construção da Usina Siderúrgica Nacional, localizada no município de Volta Redonda – RJ. A partir de tal processo se criou condições favoráveis para a fabricação do aço em nosso país. De fato, em meados do século XX, aço e energia já eram conhecidos como vetores do desenvolvimento econômico, corroborado, no pós-guerra, com a criação, na Europa, da Comunidade do Carvão e do Aço (CECA).

Assim, já na década de 40 do século XX, o Brasil necessitava de mais energia para o seu desenvolvimento, uma vez que “a aceleração do crescimento industrial e a urbanização do país, fizeram com que a demanda de energia elétrica aumentasse bem mais rapidamente que a capacidade de geração”(CENTRO DA MEMÓRIA DA ELETRICIDADE – PANORAMA DO SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA – CMEB, 1988, p.78). O modelo vigente até meados dos anos 50, fundamentado na iniciativa privada, não atendia aos anseios desenvolvimentistas da classe política dominante, o que redundou na formação de empresas de economia mista, tendo a CHESF sido a pioneira.

⁵ Cf. O trabalho do CMEB, no cap. 2, analisa toda essa problemática do modelo nacional-desenvolvimentista a que fazemos alusão.

⁶ Carta Testamento de Getúlio Vargas, publicada na revista “O Cruzeiro”, ago. 1954.

Este modelo nacional-desenvolvimentista, de inspiração Keynesiana⁷, ou seja, participação do Estado como indutor do desenvolvimento, vigorou triunfalmente até o início da década de setenta, tendo por base fonte de energia barata e farta. Esse procedimento político proporcionou o estado do bem-estar (welfare state)⁸ europeu. A crise do petróleo desencadeado pelos sucessivos aumentos do preço do barril, ao tempo em que pôs em discussão o estado do bem-estar, fez emergir a questão energética nos problemas mundiais, levantando uma oportunidade para o retorno do modelo liberal, com bandeiras de maior eficiência e maiores lucros.

Enquanto as teses liberais se expandiam, os problemas econômicos dos países em desenvolvimento se agravavam e, particularmente para a indústria elétrica, vendeu-se a idéia das simultâneas desregulamentações e privatizações, demonstrando-se uma opção pelos valores de mercado como possíveis instrumentos de equilíbrio econômico e social.

Nos anos 70, com Thatcher na Inglaterra e depois com Reagan nos EUA, o enfoque liberal para a política tomou força, tendo alcançado o setor elétrico no início dos anos 80, e o Brasil especificamente nos início dos anos 90, no governo Collor e, posteriormente, no governo Fernando Henrique. Naquela oportunidade, o discurso oficial governamental enfatizava uma necessidade de remodelagem do setor com base na ineficiência e ineficácia do modelo estatal, incapaz de expandir-se com a necessária velocidade exigida pela sociedade em face da carência de recursos necessários à sua manutenção e expansão (OLIVEIRA, 1990, BATISTA 1994; KURTZ, 1995). Não se discutia abertamente os fundamentos práticos que haviam conduzido a essa carência nem tampouco era dada alternativa às empresas.

⁷ John Maynard Keynes – economista inglês que se notabilizou por defender teses de interferência do Estado como indutor da economia.

⁸ Tipo de Estado com uma vasta área de abrangência da intervenção estatal, tendo como principal objetivo a implementação de políticas públicas na área social com um caráter fundamentalmente coletivo (SALES, p. 22).

O novo modelo, assentado na agenda de privatização do setor público estatal, havia de ser implantado à luz de experiências externas e seguindo cartilha de órgãos financiadores e avalistas das transformações ocorridas tanto na Europa como nos EUA. Nesse sentido, a reunião, posteriormente denominada de “Consenso de Washington”,⁹ ocorrida em 1989, já houvera decidido que, para a América Latina, os processos de privatização das empresas estatais, sob qualquer denominação, haveria que ocorrer, sob a égide da vertente liberalizante da economia, a despeito das diferenças de níveis de desenvolvimento, de cultura, de fontes de energia existentes e de aspirações políticas de cada governo (BATISTA, 1994).

Não realizar as “tarefas de casa”, conforme os preceitos estabelecidos pelas agências internacionais, redundaria em óbices para a obtenção de financiamentos externos. Portanto, a idéia é no sentido de concretizar, no mundo, uma “governança global”, na qual um grupo dominante, que se autoproclama como responsável pelos interesses da sociedade internacional tanto na área política como nos campos social e econômico, decide, assim, a política interna de cada país. Noutras palavras se colocou no debate político a tese de que

...tornou-se imperiosa a necessidade de haver um governo mundial dotado de poderes coercitivos sobre Estados-nação recalcitrantes em um grau suficiente para realizar aquilo que pessoas razoáveis veriam como um interesse planetário comum(HURELL, 1999, p. 55 - apud OPHULS).

Desta forma, como fruto de uma leitura do “Paradigma da Dependência”¹⁰, foi elaborado um novo modelo para a indústria elétrica nacional, através do qual as empresas estatais seriam privatizadas, repassando ao setor privado a responsabilidade da manutenção e da expansão do sistema. Na prática, as empresas de distribuição, quase todas estatais com áreas de atuação limitadas a um único Estado da Federação, foram privatizadas. Quanto às empresas de

⁹ “Consenso de Washington”: Reunião ocorrida em novembro de 1989, em Washington, com o fim de proceder uma a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da América Latina.

¹⁰ Paradigma da Dependência: é concebido na interpretação das Relações Internacionais como sendo uma relação de dominação e desigualdades entre Estados, divididos em *centrais*: ricos e desenvolvidos e *periféricos*: subdesenvolvidos e explorados.

geração e transmissão, a proposta foi no sentido de desverticalizá-las, num primeiro estágio, para, em seguida, privatizá-las. Simultaneamente foi criada uma nova agência reguladora – Agência Nacional das Empresas de Energia Elétrica (ANAEEL), em substituição ao Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), sendo aquela gerida através de mandatos fixos dos seus dirigentes e sem a interferência do Estado, ou seja, o denominado modelo independente para órgão regulador.

No contexto, substituíam-se o modelo Nacional-desenvolvimentista pelo modelo Gerencial, na ótica de um sistema econômico liberal orientado pelas e com as forças do mercado. Conforme Sales, o modelo Gerencial surgiu a partir de quatro condicionantes:

Primeiro, devido à crise econômica mundial que não apenas contribuiu para redefinição do papel do Estado como o colocou numa grave crise fiscal;
Segundo, à medida que essa crise se configurou num fato colocou também sob discussão as bases de sustentação do welfare state;
Terceiro, essa discussão sobre o desmonte do Estado do bem-estar social criou uma situação de ingovernabilidade, cuja principal consequência se traduz na incapacidade dos governos de resolver problemas sociais;
Finalmente, o impacto da globalização, pelas transformações tecnológicas no setor produtivo e no poder do Estado de definir políticas macroeconômicas (apud ABRUCIO, 1999, p. 23).

Caracteriza-se, este modelo Gerencial, pela prática de ações que objetivem a redução de custos e aumento da eficiência e produtividade da organização, que no caso das políticas públicas, associa-se à reforma e a reorganização do Estado (Sales, 1999, p. 24).

Não obstante, como decorrência da carência de investimentos em anos anteriores e da ausência e/ou impossibilidade de soluções rápidas e precisas, os problemas da indústria elétrica persistiram com um agravante importante: a ausência de responsabilidade do planejamento da expansão do sistema, num hiato de poder que se mostrava relevante para a continuidade dos serviços prestados pelos novos detentores das concessões. No entanto esse

hiato não fora um esquecimento ou uma falha no modelo, mas tão-somente a colocação em prática de uma “...política das agências multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial, no que se refere a seus empréstimos para o setor elétrico” (OLIVEIRA, 1990) . Isto porque “tem sido questionado o objetivo de rapidamente estender o abastecimento de energia elétrica, argumentando-se que tal objetivo talvez não seja possível ou mesmo desejável” (MASON et al, 1988, apud OLIVEIRA, 1990).

Daí poder-se deduzir que, mesmo na teoria, o modelo Gerencial não poderia, como não pode na prática, oferecer resultados satisfatórios a uma sociedade em desenvolvimento, como a brasileira, uma vez que o País teve que enfrentar um racionamento de energia elétrica em nível nacional, nunca antes ocorrido, com desdobramentos que justificariam repensar o novo modelo, o que veio a ocorrer e, presentemente está em implantação.

Os capítulos seguintes buscam detalhar e melhor compreender as razões da reforma iniciada no Governo Collor e que teve seguimento no de Fernando Henrique, mas que, no governo Lula (atual), é objeto de alteração do modelo então proposto.

1.2 A METODOLOGIA

Busca-se nesse subtópico apresentar os aspectos metodológicos adotados nesta dissertação, partindo-se justamente daquilo que constitui o problema que se pretende resolver, a saber: Que fatores conduziram o Governo a privatizar o setor elétrico? Foram eles de fato para atender a uma demanda da sociedade, uma adaptação à natureza dos governados ou uma imposição da conjuntura política e econômica internacional?

Nesta dissertação, o nosso objetivo foi entender o processo que levou as autoridades nacionais a substituir o modelo de organização do setor elétrico, substancialmente estatal e que permitia

a participação de empresas privadas, por outro que essencialmente exclui o Estado, sem que houvesse garantia dos investimentos necessários à implementação da capacidade geradora.

Assim fazendo, pretende-se verificar quais as reais razões para a política de descredenciamento das empresas públicas que suportavam o setor, taxando-as de ineficientes e sem solução de melhora gerencial, ao tempo em que não lhes permitia uma remuneração adequada para financiar suas respectivas expansões. Paradoxalmente, esse mesmo vetor privativista exercia uma política de cobrança de maior eficiência nas empresas — o que foi obtido —, quando do preparo para transferir sua gerência para o capital privado, muitas vezes às custas da própria sociedade que financiava a aquisição via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Em razão do problema objeto deste estudo e considerando ser possível trabalhar o fenômeno com critério e objetividade, formulou-se a seguinte hipótese para a realização do trabalho que resultou na presente dissertação:

- Tecnologias importadas e programas de governo forjados a partir de interesses externos, mesmo que tenham alguns aliados internos, resultam prejudiciais à economia, à tecnologia e à vida política nacional.

CAPÍTULO 2

A ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL (SÉCULO XIX AO CÓDIGO DE ÁGUAS)

Este capítulo tem como objetivo historiar como se deu a evolução da indústria de energia elétrica no Brasil, desde os seus primórdios até o advento do Código de Águas, marco referencial da política energética nacional.

A descoberta da eletricidade revolucionou o conceito da capacidade do homem, tornando-o capaz de superar obstáculos antes considerados intransponíveis. A força elétrica aliada à engrenagem mecânica superou, em muito, os limites impostos pela capacidade física de homens e animais, permitindo a utilização da energia em locais distantes, o que viria a servir de alicerce para a alavancagem do progresso econômico e social de países, uma vez que também possibilitou o incremento do transporte e da comunicação. (MINISTÉRIO DO EXÉRCITO – A ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL - ME , 1977; CMEB, 1988).

Historicamente, para se obter as benesses desta fonte de energia, países superaram restrições em relação à nova tecnologia, aos seus riscos inerentes e à confiabilidade quanto ao seu uso contínuo. No Brasil, no período que a energia elétrica se colocou como condição para o processo de desenvolvimento econômico e social, o país apresentava uma estrutura econômica e política fundamentalmente agrária, à margem da dinâmica do desenvolvimento mais global do século XIX.

Assim sendo, um esforço maior foi necessário. Senão vejamos:

...foi preciso convencer os homens. Mas não bastou convencê-los. Impôs-se, também, vencer a natureza...Convencer os homens não foi pouco. Convencê-los não significava apenas criar uma nova mentalidade, num país agrícola que ficara à margem da revolução industrial e mal se despedia da escravidão. A produção do

café e das outras grandes monoculturas dava às elites que usufruíam seus resultados o convívio fácil com os privilégios da civilização mais requintada, sem excluir totalmente de suas benesses as camadas populares"... "Convencer os homens significava organizá-los, levantar os recursos, no país e fora dele, buscar o know how sabendo procurá-lo onde fosse melhor, transmiti-lo, através da experiência alheia, à tecnologia nacional, formando quadros e adaptando às condições brasileiras o ensinamento recebido. Organizar os homens era dirigi-los para ousar, planejar e realizar, mas também desde logo, para desejar a mudança e, com ela, o advento de um quadro econômico diverso do que tinham sob os olhos e lhes satisfazia as aspirações. (ME, 1977, p. 31).

Conforme se observa, o texto apresenta como principal característica a defesa da agenda política das idéias nacionalistas. Mesmo sendo escrito no contexto ditatorial dos anos 70, no ensejo da comemoração dos 15 anos da ELETROBRÁS, permitia-se reconhecer a necessidade das alterações das visões da classe dominante, a fim de que se obtivesse a necessária transformação social para que ocorresse um desenvolvimento econômico harmônico que incluísse toda a população.

Logo de início não se formou um embate entre “estatizantes” e “privatizantes” sobre quem deveria desenvolver a indústria recém-descoberta, não obstante ainda não se soubesse precisamente o quanto de lucro se poderia auferir nos serviços a serem oferecidos. Tal embate só veio a surgir anos depois, quando efetivamente investidores viram a grande oportunidade de lucros numa atividade monopolista.(ME, 1977, p.31)

A não existência de uma disputa pela implantação de uma indústria de energia no Brasil se dava porque a vocação agrícola atribuída ao Brasil, inclusive por um Presidente da República – Afonso Pena proclama o país predominantemente agrícola (idem, p 32) – levava o Brasil a uma posição de profunda dependência externa de produtos industrializados, não obstante ter-se ciência de que as revoluções industriais dos séculos XVIII e XIX tiveram por base um combustível pouco existente no país, no caso, o carvão. Por si só, no entanto, isto não poderia

ser uma causa do nosso pouco desenvolvimento. Pelo contrário, a mentalidade reinante em um país escravocrata seria a causa principal, razão por que seria necessária a transformação do homem, sem o que nada poderia ser realizado.

Assim, a eletricidade chegou ao Brasil pelas mãos do Imperador Pedro II “...movido mais por curiosidade científica do que por inspiração tecnológica, imbuído mais do progressismo liberal do que da convicção industrial”(ME, 1977, p.34). O palácio de São Cristóvão tem a primazia de ser o primeiro edifício a receber eletricidade no Brasil, em 1884. Contudo, já antes alguns experimentos tinham sido efetuados e, de acordo com a referência citada pode-se resumir:

- 1873 – D. Pedro II fala pelo telégrafo elétrico com Salvador, Recife e Belém;
- 1873 – Cabo submarino liga o país à Europa;
- 1879 – Pereira Passos acende seis lâmpadas na atual estação ferroviária Central do Brasil;
- 1883 – Instalação termelétrica, manipulada por técnico britânico, ilumina Campos (RJ); em Diamantina usina hidroelétrica privada é utilizada na mineração Santa Maria;
- 1884 – Rio Claro (SP), também é iluminada por usina termelétrica;

Em seguida, pode-se destacar empreendimentos que balizariam, desse ponto de vista, o desenvolvimento a que se assistiu com o advento do setor elétrico no País:

- 1889 – Primeira hidroelétrica fabricada no Brasil, para Juiz de Fora (MG)
- 1890 – Primeiro bonde elétrico – RJ
- 1900 – Bondes elétricos em São Paulo(ME, 1977, p.53,55).

Pode-se notar que à exceção da mineração Santa Maria em Juiz de Fora (MG) – que de fato objetivava alimentar uma fábrica têxtil –, todos os investimentos eram públicos, seja para iluminação seja para transporte via bondes. Pouca ênfase se dava à industrialização, ou melhor dizendo, poucos industriais viam nessa nova fonte um investimento rentável ou, por outro lado, vislumbraram que os investimentos a serem efetuados nas suas instalações não compensariam os custos advindos no uso da nova tecnologia. Desta forma, não é de se estranhar que o consumo de energia elétrica tenha evoluído inicialmente muito mais no transporte e na iluminação pública que na indústria. Não obstante, no Brasil, a área mais industrializada desde o início já era São Paulo, contribuindo para tal além da evolução tecnológica que possibilitou o aproveitamento hidráulico, “a demanda dos produtos que deixaram de ser importados durante a guerra, a qualificação da mão-de-obra do imigrante e o espírito empresarial, trazido por ele e tradicional nos paulistas”(ME, 1977, p. 36).

Ou seja, a qualificação do imigrante e o seu espírito empresarial foram relevantes para o desenvolvimento de São Paulo. O fato é que a partir daí o impulso do consumo de energia elétrica deu-se de forma contundente, espalhando-se pelo país as benesses introduzidas na indústria pelas máquinas elétricas e o conforto propiciado nos centros urbanos quer seja nas residências quer nas vias públicas ou transporte. Não obstante, a forma pela qual se deu a evolução do consumo pelas diversas regiões do país não teve um programa efetivo de desenvolvimento estruturado em nível nacional. A geração de energia implantada teve muito mais a participação de autênticos desbravadores, ou pioneiros, objeto do item a seguir.

2.1 OS PIONEIROS DO SETOR ELÉTRICO

A história registra que a primeira usina de geração de energia elétrica para fins comerciais foi construída em 1879, em Nova Iorque. Há também o registro de que a primeira linha de transmissão à longa distância foi construída na Alemanha em 1891 (ME, 1977, p. 53). No Brasil, a curiosidade do Imperador Pedro II, no que tange às ciências, contribuiu para que houvesse um desenvolvimento pioneiro da eletricidade no nosso país. Assim, em 1879 foi efetuada a primeira iluminação pública, na Central do Brasil, através de seis lâmpadas de arco voltaico. Em 1881, outras dezesseis lâmpadas são instaladas na atual Praça da República. Campos (RJ), se torna a primeira cidade do Brasil e da América do Sul a receber iluminação pública, elétrica, em 1883 (ME, 1977, p. 54).

Entretanto a característica própria das usinas de energia elétrica da época, de baixa potência, as incertezas tecnológicas quanto à energia de corrente alternada, o medo da utilização da eletricidade, fizeram com que esta viesse a ser utilizada mais para “satisfazer necessidades de fazendas, a acionar moinhos de cereais, serrarias, ou a pequenas indústrias”(idem., p. 54). Foi Bernardo Mascarenhas o pioneiro da construção de uma usina de eletricidade hidráulica, em setembro de 1889, para fornecer energia à cidade de Juiz de Fora (MG), denominada Marmelos-Zero, enquanto Porto Alegre (RS) foi iluminada em 1887 através de usina térmica (ME, 1977, p. 54).

A partir de 1892 as quedas d'água passaram a ser melhor aproveitadas para a produção de energia elétrica, haja vista o desenvolvimento tecnológico então alcançado, muito embora em face das limitações de potência existentes, os usuários, normalmente indústrias, tivessem que estar localizados próximos às usinas, ou seja, às quedas d'água disponíveis. Verificou-se,

então, que o aproveitamento hidroelétrico consubstanciou o início de uma utilização efetiva da energia elétrica cuja potência instalada evoluiu significativamente.

| Ano | Potência em kW |
|------------|-----------------------|
| 1883 | 52 |
| 1889 | 4.618 |
| 1890 | 5.020 |
| 1900 | 12.085 |

Quadro 1 – Evolução da potência elétrica instalada no Brasil

Fonte: ME. A Energia Elétrica no Brasil, 1977, com adaptação feita pelo Autor.

A primeira usina hidroelétrica no Nordeste brasileiro se deveu à iniciativa de Delmiro Gouveia, no rio São Francisco, em 1913, com 1500 HP, ou 1.118,55 kW, aproveitando o desnível do rio na cachoeira de Paulo Afonso, potência exuberante para a época. Uma iniciativa empreendedora, para a época, pois permitiu o uso da energia elétrica na sua fábrica têxtil.

2.2 A CONTRIBUIÇÃO ESTRANGEIRA

Um país agrícola e dependente da indústria estrangeira, não poderia dispor de tecnologia suficiente para, por seus próprios meios, desenvolver o aproveitamento das suas potencialidades de energia elétrica (ME, 1977, CMEB, 1988). Necessário se faria, como de fato se fez, a contribuição de tecnologia externa e também de seu capital. Muito embora não tivesse o Brasil conhecimento específico das suas potencialidades energéticas, a sua dimensão e localização davam margem a estimativas promissoras, para as quais se voltaram as atenções de investidores externos, notadamente no que diz respeito aos recursos hidroelétricos.

Até então, as empresas de eletricidade tinham se concentrado nas proximidades das quedas d'água ou dos grandes centros consumidores. Por centros consumidores entendam-se as grandes cidades como São Paulo e Rio de Janeiro. Os demais centros, inclusive capitais, vieram a dispor de “pequenas usinas a motor diesel, a gás pobre, ou mesmo termelétricas locomóveis queimando lenha”(ME, 1977, p. 56). Com o advento da tecnologia de maiores máquinas, a superação das dificuldades para linhas de transmissão de longa distância e melhor aproveitamento das quedas d'água, houve a necessidade de maior investimento em capital, situação para a qual o país não estava preparado, quer tecnológica quer financeiramente.

É fato que o país não dispunha de regulamentação para o aproveitamento do seu potencial de hidroeletricidade nem tampouco para o seu uso. A concessão era dada por autoridade municipal, muito embora o Governo Federal já se preocupasse com o problema e começasse a definir conceitos que conduzissem a uma real regulamentação. Mas o espaço estava aberto para o investimento privado que buscasse lucro a curto prazo, mesmo que a energia não fosse da qualidade desejada. Afinal, a possibilidade de se dispor da energia para iluminação já era um ganho para o consumidor, na consideração de que a economia nacional ainda se estabelecia e os aparelhos eletrodomésticos que começavam a aparecer eram, na sua maior parte, um privilégio de poucos.

Na realidade dois grupos estrangeiros aqui se estabeleceram – LIGHT, empresa de capital canadense formada exclusivamente para atender a demanda de eletricidade de São Paulo e do Rio de Janeiro, e a American Foreign Power Company (AMFORP), empresa pertencente ao grupo norte-americano Bond and Share. A primeira teve por base as cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, com características técnicas de tensão de 110 volts e frequência de 50 e 60 ciclos. A segunda instalou-se no interior paulistano e nas capitais nordestinas além de Rio

Grande do Sul, Paraná, Espírito Santo e Minas Gerais, sendo que a tensão de distribuição seria de 220 volts.

A contribuição desses grupos foi crucial para o início do desenvolvimento da energia elétrica no Brasil, muito embora, devido à ausência de uma regulamentação precisa, tenha havido diferentes frequências e tensões de distribuição como visto acima. Faz-se mister, portanto, conhecer um pouco da história:

Em 9 de outubro de 1899, o grupo LIGHT começa a atuar na cidade de São Paulo, sob o nome The São Paulo Railway, Light and Power Co. Ltd., assumindo os direitos e obrigações do contrato de concessão para a exploração dos serviços públicos de energia elétrica... Posteriormente, em 16 de outubro de 1905, o grupo assume os mesmos serviços na cidade do Rio de Janeiro, com a denominação de The Rio de Janeiro Tramways, Light and Power Company Limited, em virtude da transferência dos direitos e obrigações do contrato assinado entre a Prefeitura do então Distrito Federal e Alexandre Mackenzie, em 20 de maio de 1905, passando também o Grupo LIGHT a exercer o controle acionário da Société Anonyme du Gaz do Rio de Janeiro, que já detinha, desde 1899, os direitos de iluminação, por gás corrente ou eletricidade, da cidade do Rio de Janeiro.

Mais adiante:

A usina hidrelétrica que marca o início das atividades do Grupo Light no Brasil é a usina Parnaíba, no rio Tietê, cuja construção dura apenas dois anos, de 1899 a 1901. A capacidade da usina é de 2 000 kW, excepcional para a época – a cidade de São Paulo tem apenas 238 000 habitantes. Essa usina vai sendo sucessivamente ampliada, até atingir, em 1912, a sua capacidade limite de 16000 kW.

Em setembro do mesmo ano é inaugurada a Central Termelétrica Paula Souza, com dois grupos de 2 500 kW.

Dois anos depois entram em funcionamento os dois primeiros geradores da Usina de Itaparanga, com capacidade conjunta de 18 400 kW...

A primeira das grandes centrais modernas, no entanto, é a usina Henry Borden, ou Cubatão, ..., tem a potência incomum para a época, de 28 050 kW, e entra em operação em outubro de 1926.

... O último aproveitamento hidrelétrico do sistema Rio Light, iniciado também em 1948, consiste no desvio de parte da vazão do rio Paraíba para acionar as turbinas da usina Nilo Peçanha, de 324 700 kW, e posterior reutilização na usina Pereira Passos, com 93 500 kW, inaugurada em 1962.

Após a construção desta última usina, quando os sistemas Light – São Paulo e Rio – atingem a capacidade instalada de 1 949 000 kW, a suplementação das necessidades do mercado de energia elétrica nas áreas de concessão da Light passa a ser assegurada por suprimentos de energia de empresas governamentais. (ME, 1977, p. 57 a 59).

Convém, no entanto, ressaltar que mesmo se apresentando como uma empresa canadense, a LIGHT tinha como capitalistas cidadãos estadunidenses, aplicando privilegiadamente

métodos de gestão e de financiamentos próprios do seu país, não obstante o capital ter sido transferido, em sua maioria, para capitalistas ingleses.

Por outro lado,

A AMFORP, do grupo americano Bond and Share Co., começa atuar em 1924, no interior do Estado de São Paulo, servindo à rica zona da produção do café, através da aquisição de vários pequenos concessionários que posteriormente se constituem em uma só empresa com a denominação de Companhia Paulista de Força e Luz. A partir de 1927, o grupo passa a adquirir, por compra, o controle de diversos concessionários já existentes, dos serviços públicos de energia elétrica em várias capitais de Estado e outras cidades do país. Esse controle é transferido à Ebasco Internacional Co., que organiza uma empresa denominada Companhia Auxiliar das Empresas Elétricas Brasileiras – CAEEB, destinada a supervisionar e administrar os concessionários sob o seu controle acionário. (ME, 1977, p. 59)

De fato, após a estatização do setor, a CAEEB permaneceu existindo, auxiliando as empresas distribuidoras de menor porte na administração financeira, no suprimento de materiais, na organização administrativa, etc. Com a evolução das próprias empresas, a necessidade dos serviços prestados pela CAEEB foi diminuindo até tornar-se desnecessária. Nos seus últimos anos de existência, a CAEEB auxiliou o DNAEE na avaliação do patrimônio de empresas, municipais ou privadas, que foram agregadas ao concessionário estadual, vindo a ser extinta em 1991 no governo Collor.

Por outro lado, até então a concessão dos serviços de eletricidade dava-se através de contratos com os municípios ou Estados, ainda que tenha havido, no governo de Rodrigues Alves, em 1903, um primeiro texto de lei regulamentando o uso da energia elétrica e o aproveitamento hidráulico, que pouco contribuiu para a implementação desses serviços no Brasil. Efetivamente, a regulamentação dos serviços de eletricidade só veio a ocorrer após a edição do Código de Águas, objeto do item seguinte.

2.3 O CÓDIGO DE ÁGUAS

A evolução do consumo de eletricidade no Brasil dava-se de forma crescente com um potencial enorme de demanda reprimida, uma vez que toda a geração instalada era de pronto absorvida pelo mercado.

Nesse particular, convém registrar que energia elétrica não é (ainda) mercadoria que se possa armazenar em prateleira, razão pela qual o investimento em geração, transmissão e distribuição deve ser compatível com a demanda do sistema, de forma a que haja um equilíbrio entre capacidade instalada e consumo de energia. Um desequilíbrio existente leva, por um lado, a se investir mais do que o necessário, com a conseqüente elevação das tarifas e, por outro lado, um investimento aquém do necessário produz demanda reprimida ou racionamento, com graves conseqüências para o desenvolvimento econômico de uma região ou país.

Essa característica, ímpar para o serviço de energia elétrica, em associação com a elevada necessidade de capital que se exige na construção de um parque gerador, transmissor e distribuidor de eletricidade e ainda com um mercado monopolizado, obriga a que se estruture além de um órgão que explicitamente realize o planejamento do sistema, também um poder regulador, com competência para definir os níveis tarifários praticados, discernir sobre necessidades e custos de obras, de tal modo que se minimizem prejuízos quer para as concessionárias quer para os consumidores. Evidentemente que existem adeptos da pouca ou nenhuma regulação, ou seja, aqueles que, por ideologia, defendem o livre jogo do mercado.

No Brasil, contudo, no início do século XX, a regulamentação era fraca e imprecisa, com o agravante de que

...vários contratos então em vigor, dispunham, ao tratar das tarifas, que o preço da energia elétrica seria regulado por tabela especificada, cujo pagamento seria feito parte em papel e parte em ouro, assegurando uma estabilidade internacional aos ganhos dos concessionários de fora. É fácil avaliar a que níveis tarifários cláusulas deste tipo poderiam levar, em um país com constante queda cambial, com acentuado prejuízo para a nação e para o próprio desenvolvimento econômico, embora fosse um estímulo para a companhias do setor (ME, 1977, p. 62).

Desta forma, houve períodos em que as tarifas eram reajustadas mensalmente, configurando níveis tão elevados que influíam até mesmo na quantidade do consumo de energia, com evidentes prejuízos para o desenvolvimento nacional¹¹.

Assim sendo, no contexto do início do século passado, foi somente após a revolução de 1930 que o país obteve seu primeiro efetivo instrumento de regulação dos serviços de energia elétrica, ou seja, no governo de Getúlio Vargas foi editado o Código de Águas. Convém registrar que o Decreto 29 643, de 10 de julho de 1934, que instituiu o Código de Águas, foi precedido pela revogação da “cláusula-ouro”, através do Decreto 23 501, de 27/11/1933, o qual “declara nula qualquer estipulação de pagamento em ouro, ou em determinada espécie de moeda, ou por qualquer meio tendente a recusar ou restringir, nos seus efeitos, o curso forçado do mil reis papel. Longo foi o caminho percorrido pelo projeto que redundou no Código de Águas. De fato, desde 1907 que havia sido enviado ao Congresso Nacional um projeto de regulamentação inclusive dos serviços de energia elétrica, tendo o mesmo ficado parado desde o parecer do relator em 24 de dezembro de 1923 (ME, 1977, p. 63).

Assim, as condições efetivas para a implementação pelo Governo Federal de uma regulamentação que atendesse aos interesses do Estado e da sociedade brasileira, só foram alcançadas com o advento da Revolução de 1930, uma vez que a instituição de práticas nacionalistas foi a vertente predominante do novo Estado constituído¹². Conforme explícito na visão do CMEB 1988,

...o Código de Águas estabelecia como postulado básico e inovador em nosso regime jurídico a distinção entre a propriedade do solo e a propriedade das quedas d'água e outras fontes de energia hidráulica para efeito de exploração ou aproveitamento industrial. Ao caracterizar as quedas d'água como bens imóveis, distintos e não integrantes das terras em que se encontram, o Código consagrou o regime das autorizações e concessões para os aproveitamentos hidrelétricos (p. 82).

¹¹ Tais assertivas efetivamente se aplicam aos dias de hoje, quando a substituição do DNAEE pela ANEEL, feita às pressas, foi mal concebida e portanto mal estruturada, com o agravante de possibilitar reajustes tarifários com base na evolução cambial que coíbem a expansão do consumo e assim, tolhe o desenvolvimento nacional.

¹² Para melhor contextualização, ver CMEB, 1988, p.79 a 85 e ME, 1977, p. 61 a 68.

Ademais, estipulou prazos de concessão de 30 ou 50 anos (casos de elevados investimentos), postulou que as quedas d'água deveriam ser nacionalizadas e, aspecto importantíssimo,

...assegurou ao poder público a possibilidade de um controle muito mais rigoroso sobre as concessionárias de energia elétrica, determinando a fiscalização técnica, financeira e contábil de todas as empresas do setor... com o triplice objetivo de assegurar serviço adequado, fixar tarifas razoáveis e garantir a estabilidade financeira das empresas (CMEB, 1988, p 82 e 83)

Um ponto que gerou controvérsias, no referido Código, foi a questão da avaliação do patrimônio das empresas, uma vez que foi considerado o custo histórico das instalações como base para definir o investimento remunerável. Esse preceito, sem dúvida, constituir-se-ia em empecilho para a justa remuneração do capital e desestimularia novos investimentos. Por seu turno, devido à própria complexidade quando da regulamentação do Código de Águas, tal princípio não chegou a ser aplicado quando da fixação das tarifas. É oportuno observar que o Código inicialmente não abordou a questão da termelétricidade, só o fazendo através do Decreto Lei nº 2281, de 5 de junho de 1940, que disciplinou a instalação de usinas termelétricas no país (CMEB, 1988, p. 83).

Ademais, não houve uma aplicação imediata do Código de Águas em face das resistências quanto a sua regulamentação, por um lado, e por outro lado a arguição de inconstitucionalidade, notadamente por juristas e políticos ligados ao setor privado, fato esse que só veio a ser rejeitado pelo Supremo Tribunal Federal em 1938(CMEB, p.84).

No próximo capítulo, descreve-se a evolução do setor a partir do Código de Águas até o ano de 1989.

CAPÍTULO 3

A ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL — DO CÓDIGO DE ÁGUAS ATÉ O ANO DE 1989

3.1 AS EMPRESAS DE ECONOMIA MISTA¹³

A edição do “Código de Águas” era um reflexo das futuras alterações pelas quais passaria a política do Brasil, notadamente no que tange ao novo espírito nacionalista e empreendedor do Estado nacional. A partir da Constituição promulgada em 1937, dando plenos poderes ao Presidente da República, quanto à ordem econômica, o Estado tomou a si o direito de atuar diretamente nos setores produtivos nos quais a iniciativa privada não houvesse obtido a necessária eficiência ou produtividade.

No que diz respeito diretamente ao setor elétrico, houve uma profunda alteração em relação à Constituição de 1934, pois esta permitia que acionistas estrangeiros, desde que formassem empresas no Brasil, obtivessem concessão para aproveitamento das águas, enquanto na nova Constituição esta prerrogativa ficou restrita a brasileiros ou empresas com capital nacional (CMEB, 1988, p.77).

Na ótica do governo iniciado em 1930, o país necessitava de aprimorar a sua tecnologia e capacidade empresarial, no que foi “ajudado” pela eclosão do conflito de 1939-1945, uma vez

¹³ Para melhor contextualização ver CMEB, 1988, p. 86 a 97.

que, por razões óbvias, a redução da dependência externa mostrou-se impositiva. (CMEB, 1988, p.77,78)

Apesar disso, as resistências internas eram muitas e fortes a tal ponto que, mesmo com a criação da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, nos últimos dias do Governo de Getúlio, ela só veio a ter sua primeira diretoria empossada em 1948, no governo de Dutra.

Por oportuno, convém salientar que foi graças ao esforço do governo de Getúlio que foram implantadas no Brasil a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), a Fábrica Nacional de Motores (FNM), todas hoje privatizadas, que prestaram relevantes serviços à nação, pois foram basilares para o desenvolvimento tecnológico e empresarial nacional, com repercussão direta na redução da dependência externa brasileira (CMEB, 1988, p.87).

A CHESF foi, portanto, a primeira empresa de economia mista do ramo da eletricidade no âmbito federal. Antes, em 1943, o Governo do Rio Grande do Sul havia criado a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), e depois vieram, em 1952 a empresa estadual Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG), em 1957 Furnas Centrais Elétricas (FURNAS) – a segunda empresa federal, Centrais Elétricas do Norte do Brasil (ELETRONORTE) e Centrais Elétricas do Sul do Brasil (ELETROSUL), também federais, e em cada Estado da federação uma empresa de distribuição que, em alguns casos, poderia englobar a geração, como fizeram Centrais Elétricas de São Paulo (CESP) e Companhia Paranaense de Energia Elétrica (COPEL), dentre outras..

3.2 A ELETROBRÁS

Na carta testamento deixada por Getúlio Vargas em 1954, há uma referência a forças ocultas que obstacularam o quanto puderam a formação da ELETROBRÁS, uma vez que o Presidente já havia enviado ao Congresso Nacional mensagem propondo a sua criação sem contudo obter êxito na sua proposição. Em plena época da “Guerra Fria”, disputas ideológicas quanto ao modelo desenvolvimentista com a participação estatal ou então unicamente privado, dominavam a política nacional e internacional. Ou seja, interiorizamos os preceitos de Lord Keynes e de Adam Smith, entre a participação do Estado preconizada por aquele e a “mão invisível” proposta por este.

O fato é que desde 1954, quando enviada ao Congresso Nacional, a mensagem encaminhando o projeto propondo a criação da ELETROBRÁS hibernou nos governos de Café Filho, Carlos Luz, Nereu Ramos e Juscelino, só tendo sido transformada em lei em 25 de abril de 1961 no governo de Jânio Quadros.

Nessa situação, a evolução do setor de energia elétrica no Brasil não atendia às necessidades imperiosas da indústria e do desenvolvimento social. Não obstante, em face de necessidade de adaptações à realidade de então, a ELETROBRÁS só veio a ser efetivamente constituída em 11 de junho de 1962, no governo João Goulart, e com a sua presença na Assembléia Geral realizada no então Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica.

Organiza-se, assim, uma companhia que toma desde o início as características de empresa holding, núcleo de um conjunto de concessionários que contam com grande grau de autonomia administrativa, passando a gerir, simultaneamente, vultosos recursos e tornando-se a principal agência financeira setorial. Sociedade de economia mista, ela planeja, financia, coordena e supervisiona os programas de construção, ampliação e operação dos sistemas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica; promove o desenvolvimento global do setor de

energia elétrica ao mesmo tempo em que atende às necessidades próprias de cada região do país.(CMEB, 1988, p. 84).

Forma-se assim a ELETROBRÁS, empresa responsável pelo desenvolvimento do setor elétrico nacional que contribuiria com o conseqüente desenvolvimento nacional conforme vem-se discutindo.

3.3 O DESENVOLVIMENTO DO MODELO DAS EMPRESAS ESTATAIS

Como visto, o setor elétrico brasileiro, praticamente sem uma política de regulação operante, havia se desenvolvido com base nas empresas privadas dos grupos Light e AMFORP, além de diversas outras pequenas usinas, privadas ou pertencentes a governos municipais, de características predominantemente térmicas. O país era essencialmente agrícola, com escassa indústria e sem uma política efetiva de desenvolvimento nacional. Ademais, no ano de 1929, acontecera o colapso da bolsa de Nova Iorque, com repercussões prejudiciais para a economia cafeeira brasileira, braço da sustentabilidade da nossa economia.

A crise de 1929, que gerou uma grande depressão mundial nos anos seguintes, atingiu em cheio a economia brasileira e, nesse contexto, originando-se de um conflito entre os Estados da federação brasileira, eclodiu a Revolução de 1930, cuja conseqüência principal, para os nossos objetivos, foi a instituição de uma política nacionalista de desenvolvimento industrial, para o que a energia elétrica exerceria papel de extrema relevância.

Com a nova política preconizada no Governo de Getúlio, houve uma centralização de poder com a concomitante expansão da intervenção do Estado nos campos econômico e social.

Muito embora estivesse a economia mundial em recessão, havia escassez na produção de energia no Brasil que pode ser atribuída a três fatores simultâneos a saber:

Primeiro, carências na regulação do setor; o que por um lado justificava que os investidores trabalhassem em busca de uma lei que os beneficiasse ao máximo, dando-lhes todas as garantias de forma a lhes eliminar qualquer risco de investimento e, por outro lado, despertava neles o receio de investir devido às incertezas existentes;

Segundo, insatisfação dos investidores estrangeiros com os níveis tarifários praticados e suas fórmulas de reajuste, haja vista que, pelos métodos então adotados, as revisões tarifárias dar-se-iam a cada 5 anos, muito embora existisse a famosa cláusula ouro que permitia que 50% do valor da conta fosse paga em valores ouro segundo o câmbio médio do mês de consumo¹⁴; e,

Terceiro, dúvidas quanto ao real potencial dos níveis de consumo no Brasil, pois praticamente não existia planejamento estrutural no país.

Nesse contexto, os novos rumos implantados pelo Governo de Getúlio, inicialmente expurgando a cláusula ouro e posteriormente editando o Código de Águas, transformaram totalmente o panorama do setor elétrico e deram origem às empresas estatais, ou de economia mista, as quais espalharam-se por todo o país trazendo luz e desenvolvimento para as suas diversas regiões. Essas empresas foram constituídas, quer no campo federal, quer na esfera estadual. A seguir são apresentadas as principais no contexto de cada esfera de governo.

¹⁴ para melhor contextualização ver CMEB, 1988, p.72.

3.3.1 As Federais

Mercê da situação de carência de energia elétrica então existente e da hesitante indústria privada, não havia alternativa ao Governo Federal senão investir na produção desta energia e, a primeira empresa criada, em 1945, foi precisamente a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF). Fundada para abastecer, em princípio, parte da região Nordeste, em 1973 com a incorporação da Companhia Hidro Elétrica de Boa Esperança - COHEBE estendeu sua atuação a toda a Região, sua primeira diretoria só veio efetivamente a tomar pose em 15 de março de 1948. O fato de que a primeira diretoria da CHESF só tenha sido constituída quase três anos após a sua criação deveu-se às resistências quanto ao modelo proposto e, sobretudo, à descrença quanto ao destino da energia a ser gerada, pois, no entender de figuras proeminentes que exerciam forte influência na determinação dos caminhos econômicos do país e simultaneamente defendiam interesses privados do setor elétrico, não havia mercado no Nordeste para tamanha produção. A CHESF só veio a constituir-se de fato, graças à determinação do governo de Getúlio e à defesa dos interesses do Nordeste efetuada galhardamente por Apolônio Salles, Ministro da Agricultura. É interessante frisar que a COHEBE, criada em julho de 1963 com o objetivo de construir a usina de Boa Esperança na divisa dos estados do Piauí e Maranhão, teve sua primeira diretoria empossada no mesmo dia da sua criação. Os tempos eram outros.

A segunda empresa criada pelo Governo Federal foi Furnas Centrais Elétricas S.A. (inicialmente com o nome de Central Elétrica de Furnas S. A.) em 28 de fevereiro de 1957, com base na condição de escassez de energia existente na região Sudeste e na incapacidade das empresas estrangeiras Light e AMFORP de ampliarem seus sistemas, ainda que estas participassem do seu controle acionário, inicialmente com 60% das ações. Não obstante, logo

no início dos anos 60, antes mesmo da entrada em operação da usina de Furnas, o percentual da São Paulo Light encolhera para cerca de 2% (CMEB, p. 154).

A fraca atuação da Light Rio, propiciou à cidade do Rio de Janeiro e ao Estado do mesmo nome, uma situação onde a carência de eletricidade tornou-se real com necessidade de urgentes medidas de âmbito governamental. Daí nasce, em setembro de 1960, a Companhia Hidrelétrica do Vale do Paraíba – CHEVAP (que posteriormente, em 1967, viria a ser incorporada a Furnas) outra empresa de economia mista federal com o objetivo exclusivo de construir a usina de Funil, a qual entrou em operação em 1969. Não obstante, a carência energética era de tamanha magnitude que antes mesmo de Funil entrar em operação, a CHEVAP iniciou a construção da termelétrica de Santa Cruz, cujo funcionamento deu-se em 1968 (CMEB, 1988, p.154).

Em 23 de dezembro de 1968, foi constituída a Centrais Elétricas do Sul do Brasil S. A. – ELETROSUL e autorizada a funcionar em 23 de abril de 1969. Atuou, enquanto existiu, pois seu acervo foi todo privatizado na década de 90, na construção e operação de usinas e linhas de transmissão de interesse supra-estadual na região Sul do Brasil.

No âmbito federal, a última empresa de economia mista criada foi a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S. A. – ELETRONORTE, em 20 de junho de 1973, com o objetivo de planejar, construir e operar usinas elétricas na região Norte do país, contribuindo com o desenvolvimento daquela Região. Posteriormente, em março de 1980, sua área de atuação passou a incluir, entre outros, o Estado do Maranhão, retirado da CHESF, que assim, não atua mais em todo o Nordeste.

Convém registrar que a retirada do Estado do Maranhão da área de concessão da CHESF deveu-se à energização de uma indústria de alumínio naquele Estado, no caso a ALUMAR. Esta empresa, para se instalar no Maranhão, recebeu determinados incentivos tarifários. Como já existia outra empresa de alumínio (ALCAN, depois ALUNORDESTE) na Bahia e a legislação não permitia que se aplicassem tarifas distintas para um mesmo tipo de consumidor, a solução encontrada foi transferir da CHESF para a ELETRONORTE a concessão para fornecer energia ao Estado do Maranhão.

3.3.2 As Estaduais

O crescimento da demanda nos Estados da Federação não vinha tendo por parte do setor privado a contrapartida do necessário investimento na geração, transmissão e distribuição de energia. O governo federal assumiu a responsabilidade de implementar a geração e respectiva transmissão através da criação de empresas de economia mista que atenderam, de forma regionalizada, às demandas do país. No que tange aos Estados a atuação do governo federal limitou-se a assumir o controle da Light nas cidades do Rio e São Paulo e da Espírito Santo Centrais Elétricas S.A – ESCELSA, esta como uma fusão de uma empresa também de economia mista estadual com a Companhia Central Brasileira de Força Elétrica pertencente ao grupo AMFORP.

A aquisição da Light foi precedida de várias discussões, porquanto foi adquirida em janeiro de 1979 quando sua concessão estava para caducar em 1990. O fato era que a Light, por não acreditar que teria sua concessão prorrogada, havia há muito investido em outros setores da economia, tendo relegado os seus serviços de energia elétrica a um plano secundário, razão pela qual a qualidade dos seus serviços degradara, a ponto de prejudicar visivelmente o

consumidor comum na cidade do Rio de Janeiro, haja vista os constantes black-outs então vivenciados. A Exposição de Motivos aprovada pelo Presidente Geisel e assinada pelos ministros Shigeaki Ueki, Mário Simonsen e Reis Veloso selou o processo de nacionalização do setor elétrico brasileiro.

A subsidiária da Light em São Paulo, uma vez federalizada, mudou o nome para ELETROPAULO e teve seu controle acionário transferido àquele Estado em março de 1981.

À exceção do Estado do Espírito Santo, que manteve a empresa ESCELSA no âmbito federal, todos os demais tiveram suas empresas elétricas de economia mista constituídas, inclusive Rio de Janeiro e São Paulo. Alguns, como Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais e São Paulo, detinham uma empresa verticalizada, isto é, foram responsáveis pela geração, transmissão e distribuição embora as duas primeiras características tivessem também a participação substancial do governo federal através das suas empresas regionais e da Itaipu Binacional.

O modelo então implantado caracterizava-se por ser predominantemente “federal” no que tange à geração e à transmissão, e predominantemente “estadual” no que diz respeito à distribuição. Esse modelo preconizava que o país precisava de energia e que a iniciativa privada não tinha capacidade ou interesse em investir tanto na qualidade quanto na quantidade exigida pelo desenvolvimento econômico. Essa falta de interesse da iniciativa privada poderia ser associada à regulamentação do setor por considerar que o serviço pelo custo, balizador da tarifa, não remunerava bem o investimento.

Posteriormente, quando houve o surto privativista, os críticos do modelo não se cansaram em alegar a ineficiência do setor face a seus baixos lucros, sendo voz corrente que um dos

principais “culpados” seriam os altos salários pagos ao seu corpo profissional. Os privatistas não mencionaram a baixa taxa de remuneração das empresas. Ironicamente, mesmo privatizadas, as empresas não apresentam lucros satisfatórios aos seus acionistas e algumas delas estão inadimplentes junto ao BNDES, forçando uma alteração no modelo hoje existente. De fato, a transformação ocorrida no setor, pós 1990, foi algo essencialmente construído do alto, sem ser compreendida ou discutida pela massa da sociedade, muito embora como nos diz Hobsbawn (1990, p. 20), as massas não sejam “necessariamente nacionais e muito menos ainda nacionalistas”.

Paralelamente ao surgimento de empresas de economia mista, no âmbito da ELETROBRÁS, foram criados órgãos auxiliares cujo objetivo era otimizar os recursos técnicos e operacionais disponíveis, valendo destacar entre outros, o Grupo Coordenador de Operações Interligadas – GCOI, o Comitê Coordenador de Operações do Nordeste (depois do Norte e Nordeste) – CCON e o Grupo Coordenador de Planejamento dos Sistemas Elétricos - GCPS.

O GCOI objetivava coordenar as ações de operação do sistema Sul e Sudeste interligado, visando a otimização dos recursos de geração e transmissão disponíveis, no sentido de minimizar o uso de fontes térmicas. A CHESF participava do GCOI, mesmo sendo do Nordeste, uma vez que havia a necessidade de coordenação da operação do reservatório de Três Marias da CEMIG, no rio São Francisco, a montante das usinas de Paulo Afonso.

No que diz respeito ao CCON, criado pós transferência do sistema de 69 kV da CHESF para as empresas estaduais, ele se constituiu em um fórum de estudos e análises, de troca de experiências para preparo dos técnicos das diversas concessionárias do Nordeste e depois também do Norte, via de regra carentes de pessoal com a necessária experiência para uma

operação otimizada dos seus respectivos sistemas. De fato era algo mais além, pois no dizer de Mário Santos prefaciando livro de Fittipaldi sobre o CCON:

...o setor elétrico nordestino cada vez mais teria necessidade de contar com uma entidade que preparasse não só as bases para o planejamento, operação e manutenção integrados/colegiados dos seus sistemas de geração, transmissão e distribuição, mas, sobretudo, que promovesse de forma articulada e sistemática o intercâmbio e o nivelamento de conhecimentos técnicos, buscando aprimorar a cultura de valores éticos comuns, voltados aos compromissos de bem servir a coletividade (1995).

Tanto GCOI como CCON foram extintos, dando lugar ao ONS – Operador Nacional do Sistema, órgão privado mantido pelas concessionárias do setor, que como o próprio nome diz, preocupa-se unicamente com a otimização da operação do sistema, porém com atuação não mais cooperativa, mas competitiva. O GCPS também desapareceu sem, todavia, ter surgido nenhum outro órgão que coordene, nacional ou regionalmente, a expansão do sistema. Mais adiante, voltar-se-á a esse tema, pois na visão aqui exposta, o modelo proposto e parcialmente implementado é inadequado à realidade nacional, trazendo conseqüências nocivas ao desenvolvimento social e econômico almejado pela nação.

3.3.3 O Regime Tarifário¹⁵

Para abordar o regime tarifário, faz-se necessário um retrospecto da evolução do papel do Estado no contexto econômico. Temos a considerar a política não intervencionista preconizada pela Constituição da Primeira República, limitada que estava sua atuação “com a estabilidade cambial, o equilíbrio das finanças públicas e a defesa das atividades produtivas ligadas ao setor externo”(CMEB, p.71).Desta forma, preocupava-se em manter um

¹⁵ As bases para este texto encontram-se nas referências ME, 1977, p. 61 a 94 e CMEB, 1988, p. 75 a 151. Quando necessárias outras fontes, o texto as explicita .

compromisso entre uma dada situação e os interesses privados, tornando a política, ou melhor, o processo político, mais importante que o seu próprio objetivo ou fim.

Os governos estaduais e municipais tinham autonomia ampla quanto ao regime das concessões, cabendo à União poucas atribuições, entre elas a legislação quanto à exploração dos recursos naturais, obviamente, incluídos aqueles destinados à produção de energia. A interferência da União foi, assim, de pouca monta, não excedendo a tentativas, infrutíferas, a bem da verdade, no sentido de regulamentar o setor elétrico.

Inicialmente, em 1904, mediante o Decreto 5.407, o governo federal estabeleceu regras para os contratos de concessão de aproveitamento hidrelétrico, unicamente para os seus empreendimentos, as quais estabeleciam que o prazo máximo de concessão seria de 90 anos com reversão à União sem indenização do patrimônio constituído pelo concessionário.

Ademais, quanto às tarifas, estas seriam revisadas a cada cinco anos, contemplando, não obstante, a famosa cláusula ouro a qual, na sua aplicação, permitia que, na prática, as revisões fossem efetuadas a prazos mais curtos, pois os valores cobrados seriam metade papel-moeda e metade em valores-ouro, ao câmbio médio do mês de consumo.

Não é de se estranhar que, desse modo, havia uma grande disparidade de acordos estaduais, municipais e mesmo da União, notabilizando-se aqueles com privilégio de exclusividade. Em 1907, foi apresentado ao Congresso um projeto elaborado pelo jurista Alfredo Valadão do que seria o “Código de Águas da República”. O referido projeto não contemplava a regulamentação dos serviços de energia elétrica, limitando-se a restringir o domínio particular sobre as águas e outras matérias correlatas e, ainda, reservando influente participação dos

Estados e municípios na administração dos serviços públicos. Após anos de discussão, finalmente o projeto foi “engavetado” em 1923, só vindo o assunto a ser novamente tratado após a Revolução de 1930.

De fato, o “Código de Águas” foi fruto da nova ordem política implantada no país em 1930 quando, por determinação da Carta de 1934, passou a predominar a influência do poder central nos destinos do país e, principalmente, a nova face nacionalista e intervencionista do Estado. Neste contexto, o governo instituído após 1930, pelos seus atos efetivos, consubstanciou a teoria da democracia participativa de Mill, Pateman e outros, na qual “o objetivo da política é a transformação e a educação dos participantes”(ELSTER, 1988, p. 1)

Desta forma, desde o ano de 1931 que, objetivando restringir a tendência de monopolização do setor nas mãos dos grupos LIGHT e AMFORP e salvaguardar os interesses nacionais, tendo em vista a próxima edição do Código de Águas, o governo já proibira todos os atos de alienação, oneração, promessa ou começo de transferência de qualquer curso perene ou queda d’água. Outra medida de elevada repercussão na sociedade foi, em 1933, a eliminação da cláusula-ouro, tornando nula qualquer estipulação de pagamento em ouro. Como mencionado anteriormente, a existência dessa cláusula permitia que as tarifas fossem reajustadas mensalmente, de acordo com a desvalorização da moeda.

Foi essa prática, extinta no primeiro governo de Getúlio, que numa versão pouco diferente, voltou a vigorar no governo FHC, na medida em que os reajustes tarifários foram indexados à variação do IGP-M, sendo atualmente motivo de disputas entre as concessionárias e o poder

concedente, haja vista a sua vinculação à variação cambial e a constatação, por parte deste, de que tais reajustes favorecem um incremento exagerado dos preços da energia¹⁶.

O Código de Águas instituiu o regime tarifário pelo “custo do serviço”, garantindo uma remuneração mínima sobre o chamado investimento remunerável. Remuneração esta considerada justa, isto é, capaz de atender às expectativas de lucro do investidor e não onerar indevidamente o consumidor. Na determinação do que seria o custo do serviço, foram consideradas ainda as despesas de operação e as reservas para depreciação e reversão.

Como era de se esperar, as reações à regulamentação instituída, oriundas do setor privado, foram muito grandes, a partir do argumento de inconstitucionalidade do Código e especialmente no que se relacionava com a definição do custo histórico para a determinação do investimento remunerável, haja vista a constante desvalorização da moeda, o que ocasionaria uma real descapitalização das empresas e uma efetiva fuga ou desinteresse de investidores privados. O Governo, não obstante, manteve-se firme, tendo o Supremo Tribunal Federal em 1938, rejeitada a arguição de inconstitucionalidade do Código efetuada por políticos ligados ao grupo AMFORP.

A questão tarifária, no entanto, permaneceu inconclusa e litigiosa, tendo o Governo mantido as tarifas congeladas nos níveis de 1934 até o ano de 1941, quando, por intermédio do Decreto-Lei nº 3128 de 19 de março, ordenou o tombamento das concessionárias para fins de determinação do seu investimento e fixou a remuneração do capital em 10% sobre o montante do investimento menos a depreciação. Como a forma de depreciação, não foi especificada nem tampouco houve uma padronização das práticas contábeis das empresas, persistiram

¹⁶ Cf. Diário de Pernambuco, de 8 de julho de 2003, onde se pode depreender que o modelo atual é similar ao que era praticado antes do Código de Águas.

conflitos quanto aos reajustes tarifários, muito embora, em face das desvalorizações da moeda estes tenham ocorrido tendo por base o princípio de “razoabilidade e semelhança”.¹⁷

Neste interregno, o Governo através do Decreto-Lei 1699 de 24 de outubro de 1939, criou o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica – CNAEE, subordinado diretamente ao Presidente da República, com o objetivo de organizar, planejar, controlar e fiscalizar os serviços de energia elétrica no país. Obviamente que as tarifas de energia elétrica ficaram sob a égide desse órgão, o qual foi posteriormente subordinado ao Ministério das Minas e Energia, tendo sido suas funções incorporadas ao Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE, no final de 1968.

De fato, o regime tarifário de “serviço pelo custo” começou a ser efetivamente implantado a partir da edição do Decreto nº 54.937, de 4 de novembro de 1964, o qual regulamentou o já referido Decreto nº 3128 de 1941. O Decreto nº 82.962, de 29/12/1978, estabeleceu um plano de contas a ser efetivamente aplicado pelas empresas, permitindo, assim, uma análise congruente das respectivas contabilidades para a definição das remunerações que de direito lhes cabiam.

Constituem-se importantes dispositivos legais além dos já citados, o decreto nº 62.724 de 17/05/1968, o qual no seu Capítulo II define a estrutura básica das tarifas, e a Lei 5655, de 20/05/1971, que estipula no seu Art. 1º que a remuneração legal do investimento poderá variar de 10% a 12% , a critério do poder concendente.

¹⁷ Maiores detalhes, ver CMEB, 1988, p. 87-91.

Por força desses dispositivos, a geração interna de recursos chegou a atingir 25,4% em 1973(CMEB, 1988, p.219), tendo, a partir daí, declinado substancialmente em face de políticas de contenção tarifária para combate à inflação que existia no país, o que conduziu o setor à inadimplência e à sua deterioração, cujas conseqüências levaram à remodelagem do setor.

Cumprе ressaltar que, quando de encontros concernentes ao planejamento do setor no final dos anos 70 e início dos 80, era explícita a vontade política para “quebrar o setor”, conforme pronunciamentos, “sem gravação”, de assessores do Ministério da Fazenda em diversas oportunidades, para o que o caminho a ser trilhado fosse o de conter as tarifas a ponto de torná-lo totalmente inadimplente com os seus compromissos, erodindo sua capacidade de pagamento e, conseqüentemente, de endividamento. Fazendo assim, mais fácil seria incapacitá-lo perante a opinião pública, seja pela ineficiência na obtenção de lucros, sempre comparados com performance de empresas externas, seja pela incapacidade gerencial de empreendimentos pela ausência de financiadores externos. Poucas empresas salvaram-se dessa política, o que conduziu o setor, no que tange à distribuição, à sua quase total privatização. Quanto à geração, CHESF, FURNAS e ELETRONORTE permaneceram estatais, não obstante as diretrizes oficiais para que fossem divididas e privatizadas. No contexto privado, óbvio está que as tarifas têm que ser realistas, remunerando eficazmente o investidor.

O próximo capítulo resalta a participação da CHESF, como empresa de economia mista, no contexto da região Nordeste, contribuindo para o seu desenvolvimento técnico e sócio-econômico.

CAPÍTULO 4

A CHESF NO NORDESTE

4.1 CRIAÇÃO E CRESCIMENTO

Discorrer sobre a criação e o crescimento da CHESF é falar sobre o próprio desenvolvimento do Nordeste, uma vez que é sabido que energia, sobretudo elétrica, é fundamental para a evolução sócio-econômica de qualquer região ou país. Por outro lado, é indispensável uma análise, apriorística, sobre as condições políticas que influíram na decisão de criar a CHESF, pois as discussões concernentes ao papel do Estado travadas quando da implementação da idéia, entre os defensores da política keynesiana e seus contrários, não se limitaram apenas a embates verbais (MELO, 2002).

Assim, o surgimento da referida empresa não se constituiu em algo natural ou espontâneo, como consciência coletiva de uma necessidade para minimizar diferenças regionais existentes no país, ou até mesmo para suprir a carência de uma política governamental preocupada e comprometida com o desenvolvimento nacional. De fato a CHESF só pode ser constituída após vencer muitos obstáculos “quer na sociedade quer no seio do próprio governo federal” (NASCIMENTO, 1998, p.92)

Convém, neste particular, discorrer um pouco sobre o papel do Estado na economia particularmente no que diz respeito aos denominados "monopólios naturais", como é o caso da energia elétrica.

Em plena conturbação social decorrente da Segunda Guerra Mundial, não obstante a associação militar entre países capitalistas e comunistas, efervescia a disputa ideológica entre os defensores de uma e de outra política econômica. As condições específicas da economia brasileira de então, caracterizada por uma elevada dependência agrícola, através da monocultura cafeeira, fraca produção industrial por conseqüente, e enorme disparidade na distribuição da renda, poderiam, em princípio, favorecer as teses socialistas, abjuradas pelos capitalistas.

Para os socialistas, os monopólios naturais deveriam ser, simultaneamente, de propriedade e com regulação do Estado. Ou ainda, parte do setor produtivo ou, se possível, sua totalidade, devia ser estatal, uma vez que só assim estariam garantidos objetivos coletivos¹⁸. Ora, a Região Nordeste era suprida pelo grupo AMFORP, com usinas térmicas nas capitais, e por pequenos grupos diesel privados ou pertencentes a governos municipais, cujo funcionamento limitava-se ao horário das 6:00 às 10:00 horas da noite, registrando-se, assim, uma enorme demanda reprimida.

A institucionalização da CHESF era, dessa forma, uma ameaça ao grupo AMFORP que fez eco, nos seus protestos, aos defensores de uma política liberal, privativista e anti-estatal.

Nesse contexto, enormes foram as dificuldades, os percalços, as críticas quanto à formação da CHESF, “todas superadas por homens de talento, políticos com visão social e técnicos da estirpe de um Apolônio Salles, Antônio José Alves de Souza, Octávio Marcondes Ferraz e outros” (NASCIMENTO, 1998, p.101).

¹⁸ Anotações da disciplina Teoria Política Contemporânea ministrada pelo prof. Marcos André Melo no Curso de Mestrado de Ciência Política da UFPE.

Assim, a história da CHESF, de fato, inicia-se com o advento da Revolução de 1930, quando o Estado, adotando uma política macroeconômica keynesiana, passou a atuar fortemente no contexto do setor energético, em especial da energia elétrica, induzindo o desenvolvimento econômico e social do país. Até o início dos anos 30, a atuação do Estado resumia-se a medidas isoladas de regulamentação do setor, ações essas ineficazes e pouco esclarecedoras, mesmo porque a força dos governos estaduais no federalismo era acentuada, limitando a ação do governo federal e o papel do legislativo. Ou como nos é relatado:

As raras atribuições da União na área econômica refletiam a descentralização que caracterizava a exploração dos recursos naturais, sobretudo para fins energéticos. Ao Congresso Nacional, competia legislar apenas sobre terras e minas de propriedade da União. As minas pertenciam aos proprietários do solo, não havendo distinção entre a propriedade do subsolo e das quedas d'água e a propriedade das terras circundantes. (CMEB, 1988, p. 71).

A Revolução de 1930, por seu caráter nacionalista e modernizante, legou um novo modo de pensar e agir. Era preciso suplantar a dependência agrícola, sobretudo cafeeira que, aliás, atravessava profunda crise como decorrência da grande depressão mundial após a desvalorização da bolsa de Nova Iorque. Fazia-se imperativo uma nova política industrializadora para o país e para tal urgia a necessidade de investimentos em infraestrutura, sobretudo em energia elétrica. (CMEB, 1988, p.77 e 78).

Daí, a nova Constituição de 1934, muito embora com forte conteúdo liberal, ter explicitado princípios concernentes à nova orientação que o Governo Getúlio preconizava, notadamente quanto à intervenção do Estado na ordem econômica(CMEB, 1988, p.80). Como decorrência, a edição do Código de Águas, após anos de debates e postergações, coroou os princípios da nova Carta, outorgando à União o poder de autorizar ou conceder o aproveitamento de energia

hidráulica e, por outro lado, distinguindo a propriedade do solo da propriedade das quedas d'água para efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

Nas vésperas da Segunda Grande Guerra, precisamente em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas, através de golpe, tornou-se ditador, implantando um regime muito mais centralizador e autoritário(CMEB, 1988, p. 86).

Saliente-se que, desde 15 de setembro de 1931, objetivando deter um processo de oligopólio estabelecido entre a Light e o grupo AMFORP, a União havia suspenso toda e qualquer iniciativa no sentido de onerar, alienar, prometer ou transferir curso perene ou queda d'água e, concernente com os ditames do novo regime, a Constituição de 1937

...proibiu explicitamente qualquer novo aproveitamento hidráulico por companhias estrangeiras, ao determinar que o aproveitamento das águas só seria concedido a brasileiros ou empresas constituídas por acionistas brasileiros, em lugar simplesmente de empresas organizadas no Brasil, como preceituava a Constituição de 1934.(CMEB, 1988, p 87)

As bases para a estatização do setor estavam lançadas, muito embora efetivamente somente a CHESF tenha sido criada no Governo de Getúlio, isto a 3 de outubro de 1945 através do Decreto-Lei 8031. As dificuldades para a criação da CHESF foram de grande magnitude, a iniciar-se pelos obstáculos existentes mesmo no nível federal, muitos pautados na insensatez de que não haveria mercado suficiente para absorver a potência a ser instalada em Paulo Afonso, tornando assim o investimento deficitário¹⁹. Melhor seria continuar a investir em usinas no centro-sul, pois ali, ter-se-ia mercado garantido. As resistências foram de tamanha ordem que a CHESF só veio efetivamente a ser constituída, isto é, nomeada sua diretoria para

¹⁹ Eugênio Gudín, economista de larga penetração nas atividades políticas, em artigo no "O Cruzeiro" (1954), chegou a afirmar que nem no ano 2000 o Nordeste teria demanda suficiente para consumir a potência a ser instalada em Paulo Afonso – 180 MW. .

fins de dar início ao seu programa de obras, em 1948, precisamente no dia 15 de março, ou seja, dois anos e três meses após a sua criação.

As primeiras máquinas começaram a produzir energia em dezembro de 1954. Foram 180 MW logo absorvidos pelo mercado, calando aqueles que defendiam a tese da não suficiência da demanda e do investimento não rentável. Em julho/2003, a maior geração da CHESF atingiu a 8.414,5 MW, sendo que o requisito máximo do seu sistema foi de 8.075 MW (01/12/2000), com 10.568 MW de capacidade instalada, sendo 10.260 MW de fontes hidráulicas e 298 MW térmicos. Essa potência instalada é 58,7 vezes maior que a inicialmente construída e o mercado continua em franca ascendência, valendo registrar que a capacidade hídrica representa 97,25% da potência instalada total.

Dispensamo-nos de apresentar índices estatísticos de crescimento, por considerar ser este um trabalho que objetiva explicitar um tema de discussão política, pautado na definição de um modelo de suprimento de energia para a Região Nordeste onde estão em jogo definições e estratégias de governo na busca de um desenvolvimento harmônico da sociedade frente a interesses privados restritos, ou ainda, defesa de interesses nacionais versus práticas cosmopolitas descomprometidas politicamente com as prioridades sociais.

Destarte, as dificuldades enfrentadas pelos idealizadores da CHESF não se limitavam apenas ao contexto técnico, empresarial ou econômico, mas eram, sobretudo, obstáculos políticos, de conduta política para o desenvolvimento de uma região, onde a disponibilidade da energia elétrica representaria um passo importante no equacionamento de soluções que começavam a ser delineadas no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL, notadamente quando se refere ao modelo estruturalista preconizado naquela entidade.

Ao compreendermos “nacionalismo como valorização de temas regionais, locais”(ZAIDAN, 1999, p.12), é exatamente nesse contexto que se aplica a assertiva de Hobsbawn quanto ao que seja Nação, definida como “...fenômeno dual construído essencialmente pelo alto, mas que, no entanto, não pode ser compreendida sem ser analisada de baixo, ou seja, em termos das suposições, esperanças, necessidades e aspirações das pessoas comuns...”(HOBBSAWN 1990, p 19, 20); ou ainda o objetivo da política qual seja “um acordo racional, preferencialmente ao compromisso, cujo ato político decisivo é o engajamento do debate público visando o encontro de um consenso”. (ELSTER, J.1988, apud HABERMAS, J., p. 1).

Em um país de fraca democracia (ZAVERRUCHA, 2000) pois definida e tratada como algo das elites e, assim, segregacionista, pois só uns pensam e outros apenas cumprem o que já foi pensado, tornar-se-ia de fato, quase impossível a aplicação de uma política social adequada às massas da sociedade, cujos efeitos encontram-se na enorme concentração de renda ainda existente no país. Pensar nas aspirações ou ansiedades das classes menos favorecidas significaria ir de encontro ao modelo reinante, ou em outras palavras, seria confrontar o livre arbítrio empresarial ou tolher os investidores de melhores e maiores lucros. Daí as resistências havidas às empresas de economia mista no setor elétrico e também em outros setores.

4.2 O APOIO AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O contexto do apoio que foi e é dado pela CHESF à Região, estende-se por um vasto leque de programas e ações de tal forma, que é inconcebível falar da evolução política, social, cultural, tecnológica e econômica do Nordeste sem se referir ao estímulo desenvolvimentista e aglutinador proporcionado pela atuação daquela empresa(MELO, 2002). Faz-se mister, na

oportunidade, considerar as circunstâncias da criação da CHESF, onde o espírito nacionalista do governo de então preponderava politicamente nas suas ações, ou seja, praticava-se um nacionalismo “no sentido definido por Geller, significando fundamentalmente um princípio que sustenta que a unidade política e nacional deve ser congruente”(HOBSBAWM, 1990, p18). Para tal deveria haver um desenvolvimento harmonioso entre as diversas Regiões do país, sendo assim imprescindível a implantação, no Nordeste, da infra-estrutura necessária, onde estaria destacada a oferta de energia elétrica, tendo ademais que considerar que a questão nacional “está situada na intersecção da política, da tecnologia e da transformação social”(HOBSBAWM, 1990, p 19), ideais preconizados por qualquer governo de caráter nacionalista.

Conforme deixou registrado o Prof. Feijó de Melo (MELO, 1997), em 1955, o primeiro ano de operação plena da usina de Paulo Afonso, o consumo total de energia elétrica no Nordeste limitava-se a 2,1% do consumo global do país, subindo para 13,5% em 2000, enquanto que o consumo per-capita, no mesmo período, evoluiu de 6,5% para 53,7% da média nacional.

No campo político, coube à CHESF conceber e patrocinar uma série de reuniões entre governos e empresários nordestinos, com o objetivo de se assegurar da realização de um plano de desenvolvimento no âmbito de cada Estado de atuação da empresa²⁰.

Por outro lado, a própria SUDENE teve facilitada a sua criação pela existência da CHESF, que auxiliou os programas de incentivo à implantação de indústrias; muito embora, tenha havido atribuições comuns às duas instituições. Contudo, tais interfaces não prejudicaram a

²⁰ Foi assim que dessas reuniões nasceu a idéia e foi concebida a criação, em Pernambuco, do primeiro órgão de planejamento integrado estadual, no caso o CONDEPE, cuja atuação contribuiu para o engrandecimento socioeconômico do Estado (MELO, 2002).

atuação das instituições, em particular da CHESF, a qual por deter uma parcela de recursos próprios, obteve uma certa “vantagem comparativa”.

Um aspecto importante é que a área de concessão da CHESF, inicialmente limitada a um raio de 700 km a partir de Paulo Afonso, foi expandida até atingir toda a Região Nordeste, isto é, do Maranhão à Bahia. Por ter a responsabilidade de planejar, construir e operar o sistema elétrico em toda a abrangência regional, inclusive em tensões de subtransmissão, o papel desempenhado pela CHESF era relevante, participando inclusive do Conselho deliberativo da SUDENE, na sua fase áurea, e tendo escritórios de representação em todas as capitais nordestinas. Não obstante, o escritório central permaneceu no Rio de Janeiro até 1975, quando foi de fato e de direito transferido para Recife.

Essa transferência do escritório central para Recife, além de contribuir efetivamente para a criação de emprego na região, proporcionou o desenvolvimento das diversas Escolas de Engenharia nos Estados bem como a pesquisa e o desenvolvimento de projetos, além da criação de várias empresas de engenharia consultiva e de construção/manutenção (SECOM, THEMAG, AGAN, MONASA e outras).

Ademais, com a criação do Comitê Coordenador de Operações do Nordeste (depois Norte e Nordeste) – CCON, e a transferência do acervo de linhas de 69 kV para as concessionárias estaduais, vale ainda, ressaltar o apoio e a assistência da CHESF às respectivas empresas elétricas estaduais, quer no desenvolvimento de pessoal técnico quer empresarial, participando também nesse aspecto do desenvolvimento regional.

No entanto, a atual situação do modelo do setor, pautado na filosofia de mercado e no modelo gerencial, sem uma estrutura oficial de planejamento nem qualquer aderência à realidade do sistema hidrelétrico nacional (MELO, 2002), diminui a responsabilidade da CHESF na região e, por conseguinte, compromete o próprio desenvolvimento nacional.

No capítulo seguinte, considerando o histórico do setor elétrico, são analisadas as causas da crise que vivenciou ao longo dos anos.

CAPÍTULO 5

A CRISE DO SETOR ELÉTRICO DOS ANOS 80 E 90

A década de 80 notabilizou-se pela recessão da economia e pelos elevados índices de inflação e endividamento externo vivenciados pelo país, sendo considerada como a “década perdida”. Obviamente que, nesse cenário, o setor elétrico teria de ser afetado pelas circunstâncias estruturais da economia e, mais ainda, pela conjuntura que permeava o modelo de desenvolvimento moldado na participação do Estado como indutor e coordenador do processo de industrialização. A crise européia, afetando o Estado de Bem-Estar social, os problemas estruturais dos EUA, que se envolveram na guerra do Vietnã e com uma balança de pagamentos crescentemente deficitária com o Japão, moldaram, naqueles países, um novo enfoque, restringindo os gastos sociais e retirando cada vez mais a presença do Estado na economia. Essa forma de atuação, mais liberal, smithiniana, substituiria o modelo preconizado por Keynes que até então vigorara com relativo sucesso.

Por outro lado, a “détente”, caracterizada pela Guerra Fria, por si só não fora suficiente para manter o status quo preconizado pelos países desenvolvidos. Ademais, a alta do preço do petróleo, iniciada em 1973 e a formação da OPEP – Organização dos países Produtores de Petróleo, alterara profundamente o destino dos gastos públicos, dificultando, nos países importadores desse combustível, a capacidade de manter o equilíbrio socioeconômico nos níveis almejados pela população. Houve necessidade de uma nova organização e repartição do dinheiro, no que sofreu mais a sociedade menos rica, aí incluídos os países em desenvolvimento.

5.1 AS CAUSAS DA CRISE²¹

De fato, a forma de fixação da tarifa de energia elétrica associada à abundância de recursos para financiamento, logrou por um certo tempo uma posição privilegiada do setor elétrico no contexto brasileiro. As empresas cresciam, tornaram-se as maiores nos seus respectivos Estados e praticamente se eletrificou o país na década de 70 do século passado. Esta foi a razão por que houve uma oportunidade ímpar para o desenvolvimento tecnológico e empresarial da indústria de energia elétrica.

Contudo, se observou a necessidade do Governo Federal intervir em algumas administrações, explícita ou implicitamente (COSERN)²², cujas performances não permitiram que suas respectivas empresas se desenvolvessem a contento, gerando um diferencial tecnológico e empresarial entre as concessionárias, o qual só não comprometeu gravemente a operação do sistema devido as atuações dos órgãos GCOI e CCON.

Por outro lado, a posição privilegiada do setor elétrico não interessava à parcela do poder central do Brasil, haja vista a determinação existente no sentido de dilapidar os serviços públicos, com objetivos de implantar, no País, uma política efetivamente liberal. Daí a explicação para os comentários já referidos, “off records”, de assessores do então Ministro da Fazenda quanto à necessidade de “quebrar o setor elétrico”, realizados nas reuniões do GCPS e GCOI, quando se tratava das necessidades futuras de investimentos, de forma a não ter o País de incidir em cortes ou racionamentos de energia. O contexto político e econômico

²¹ A melhor referência, de acordo com esta pesquisa, encontra-se em Melo (1990).

²² COSERN – Companhia de Serviços Elétrico do Rio Grande do Norte teve toda a sua diretoria indicada pela ELETROBRÁS em 1975/76.

mundial, caracterizado pela quebra do “estado do bem-estar” europeu, favorecia esses propósitos.

Uma das características essenciais para o êxito de qualquer atividade econômica é a sua capacidade de gerar recursos que remunere o capital investido e garanta a sua manutenção e expansão. Se o governo tivesse optado por participar da atividade produtiva via sistema autárquico, onde não há geração de recursos próprios, certamente não obteria o êxito registrado com as empresas de economia mista. Para tal, necessário se faz que as empresas de economia mista, sem fugir da visão social das suas atividades, tenham a capacidade financeira que as tornem lucrativas, obviamente reguladas por órgãos da sociedade com essa competência, como no modelo social democrático clássico.

No caso específico do setor elétrico, uma das causas da crise foi sem dúvida a degradação da capacidade econômico-financeira das suas empresas. Como já colocado anteriormente, houve um objetivo explícito nesse sentido, uma vez que, tendo sido eletrificada a maior parcela econômica do país e sendo prestados os serviços com relativa adequação – em termos comparativos com qualidade bastante superior ao fornecimento de água e ao serviço de telefonia –, gozando o setor de relativa autonomia financeira, restava aos inimigos do modelo pugnar pela sua instabilidade, iniciando pela quebra da sua relativa independência financeira.

De fato, embora a crise só tenha começado a evidenciar-se nos anos 80, as ações precursoras datam de meados da década de 70.

Paradoxalmente, de início, as alterações econômicas preconizadas pelo movimento de 1964 implicaram em uma substancial elevação das tarifas. Da publicação Panorama do Setor de Energia Elétrica no Brasil(1988), já referida, pode-se retirar os dados a seguir:

- a) Até 1967, as tarifas cresceram, em média, 62,4% ao ano, enquanto que a inflação média do período 64/67 fixou-se em 39%;
- b) No período 67/73, os reajustes tarifários mantiveram-se, geralmente em níveis superiores aos da inflação com a conseqüente taxa de remuneração real dos investimentos setoriais acima do crescimento da economia;
- c) Os recursos setoriais, no total das fontes de financiamento, foram da ordem de 54,3% em 1973, dos quais 25,4% corresponderam à geração interna de recursos; a composição desse item compreendia a Reserva Geral de reversão – RGR, o Imposto Único sobre Energia Elétrica – IUEE, e o Empréstimo Compulsório (CMEB, 1988, p. 216-218).

A tabela 5.1 a seguir detalha, em números percentuais, a evolução da estrutura de recursos do setor no período assinalado. Não obstante, no ano de 1973 aconteceu a chamada crise do petróleo, dando margem a que o Brasil efetivasse um reajuste no seu planejamento econômico e energético, o qual penalizou grandemente o setor elétrico que, tendo sua base em recursos renováveis, foi chamado a contribuir, com reais prejuízos à sua capacidade empresarial, para o esforço de substituição de fontes de energia para o parque industrial, em programas de eletrotermia, a tarifas subsidiadas.

Tabela 5.1: EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DE RECURSOS DO SETOR – 1967 - 73

| ESPECIFICAÇÃO | PARTICIPAÇÃO % | | | | | | |
|----------------------------------|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 |
| A – RECURSOS SETORIAIS | 42,1 | 41,4 | 38,4 | 44,0 | 45,3 | 51,7 | 54,3 |
| 1- PRÓPRIOS | 34,0 | 33,5 | 30,0 | 33,6 | 33,7 | 42,8 | 44,9 |
| 1.1 – IUEE | 5,0 | 6,4 | 6,7 | 6,6 | 8,2 | 9,5 | 10,5 |
| 1.2 – Geração Interna | 24,6 | 21,9 | 18,8 | 24,9 | 21,6 | 24,2 | 25,4 |
| 1.3 – RGR | - | - | - | - | - | - | - |
| 1.4 – Outros | 4,4 | 5,2 | 4,6 | 2,1 | 3,9 | 0,6 | (1,5) |
| 2 – DE TERCEIROS | 8,1 | 7,9 | 8,3 | 10,4 | 11,6 | 8,9 | 9,4 |
| 2.1 – Empréstimo Compulsório | 8,1 | 7,9 | 8,3 | 10,4 | 11,6 | 8,9 | 9,4 |
| 2.2 – Outros | - | - | - | - | - | - | - |
| B – RECURSOS EXTRA-SETORIAIS | 57,9 | 58,6 | 61,6 | 56,0 | 54,7 | 48,3 | 45,7 |
| 1 – PRÓPRIOS | 31,9 | 32,3 | 29,1 | 23,4 | 22,3 | 21,3 | 20,3 |
| 1.1 – Governo Federal | 8,0 | 6,9 | 6,8 | 6,2 | 6,9 | 6,3 | 6,8 |
| 1.2 – Governos estaduais | 23,3 | 23,6 | 18,7 | 15,0 | 12,6 | 9,9 | 13,1 |
| 1.3 – Governos Municipais | 0 | 0,1 | 0,4 | 0,3 | 0,1 | 0,2 | 0,1 |
| 1.4 – Outros | 0,6 | 1,7 | 3,2 | 1,9 | 2,7 | 4,8 | 0,3 |
| 2 – DE TERCEIROS | 26,0 | 26,3 | 32,5 | 32,6 | 32,4 | 27,1 | 25,4 |
| 2.1 – Emp. e financ. no país | 13,0 | 13,9 | 15,3 | 15,3 | 13,5 | 4,1 | 6,5 |
| 2.2 – Resolução 63 | - | 0,7 | 2,7 | 1,1 | 0,1 | - | 0,1 |
| 2.3 – Emp. e financ. no exterior | 12,0 | 11,7 | 14,5 | 16,2 | 18,8 | 23,0 | 18,8 |
| C – TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: ELETROBRÁS. Departamento de Estudos e Planejamento Econômico-Financeiro. Setor de energia Elétrica: Fontes e usos de recursos, 1967/1973. (Série retrospectiva).

A partir daquele ano (out/73), alterações significativas passaram a ocorrer no sistema econômico-financeiro do setor, que culminou com a política de equalização tarifária instituída em 1975. Mediante essa política, as tarifas de energia elétrica do país tornar-se-iam iguais, independentemente da Região ou Estado, tendo ainda sido instituída, por intermédio do Decreto 73.102 de 07/09/1973, a Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), que seria uma reserva financeira para cobrir os custos da utilização de energia originada de combustíveis fósseis.

Por outro lado, houve uma elevação considerável das taxas da inflação oriunda de políticas não condizentes com a economia nacional e da turbulência provocada pelos choques dos preços do petróleo no mundo. Criando um obstáculo maior para uma melhor performance do setor elétrico, a partir de meados dos anos 70, as tarifas do setor passaram a não mais obedecer à sua legislação básica, mas tão somente a servirem de instrumentos para combate à inflação “e os projetos de geração e transmissão, que não seriam contemplados pelo planejamento setorial, passaram, a ser utilizados como instrumentos de captação externa, para fazer face à crise de divisas do país” (CMEB, 1988, p.229).

No dizer do Prof. Feijó de Melo (1990):

...o modelo institucional foi distorcido em 1981, através do DL-1849, com a aplicação do critério de “remuneração média do investimento”, a fim de permitir a manutenção da equalização tarifária do sistema de compensação, sem que fosse atendida a taxa de remuneração mínima legal de 10%. Diante deste quadro, a taxa de remuneração do investimento do setor resultou francamente declinante, caindo de 12% em 1975 para 3,7% em 1986, acarretando a necessidade de um aumento do endividamento para financiar a expansão do sistema, realizado a custo cada vez mais alto, devido ao extraordinário crescimento das taxas de juros internacionais no período 1977/82. Estes efeitos conjugados provocaram substancial elevação do serviço da dívida em moeda estrangeira.

Ademais, diversos tipos de tarifas subsidiadas foram criadas para desestimular o consumo de derivados do petróleo e/ou estimular a exportação, o que contribuiu ainda mais para o desequilíbrio econômico-financeiro do setor. Essas tarifas receberam a denominação de Energia Garantida por Tempo Determinado (EGTD), Energia Excedente para a Substituição de Petróleo (ESBT) e Energia Excedente para a Produção de Bens de Exportação (EPEX). Em 1984, foram também criadas as tarifas subsidiadas denominadas Energia Firme para Substituição (EFST) e a Energia Temporária para a Substituição (ETST). A tabela 5.2 realça os resultados para o setor após essas transformações.

Tabela 5.2: EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DE RECURSOS DO SETOR – 1974 - 79

| ESPECIFICAÇÃO | Participação % | | | | | |
|----------------------------------|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
| A – RECURSOS SETORIAIS | 51,1 | 44,7 | 45,0 | 41,6 | 36,4 | 31,8 |
| 1- PRÓPRIOS | 42,7 | 37,2 | 37,0 | 35,3 | 28,0 | 24,2 |
| 1.1 – IUEE | 9,7 | 7,6 | 7,2 | 7,1 | 6,0 | 4,8 |
| 1.2 – Geração Interna | 22,9 | 19,8 | 16,9 | 18,3 | 13,8 | 17,4 |
| 1.3 – RGR | 9,9 | 8,5 | 10,1 | 9,1 | 8,3 | 6,7 |
| 1.4 – Outros | 0,2 | 1,3 | 2,8 | 0,8 | (0,1) | (4,7) |
| 2 – DE TERCEIROS | 8,4 | 7,5 | 8,0 | 6,3 | 8,4 | 7,6 |
| 2.1 – Empréstimo Compulsório | 8,4 | 7,2 | 7,7 | 6,4 | 6,5 | 5,8 |
| 2.2 – Outros | | 0,3 | 0,3 | (0,1) | 1,9 | 1,8 |
| B – RECURSOS EXTRA-SETORIAIS | 48,9 | 55,3 | 55,0 | 58,4 | 63,6 | 68,2 |
| 1 – PRÓPRIOS | 19,7 | 21,7 | 14,7 | 10,5 | 10,2 | 6,1 |
| 1.1 – Governo Federal | 8,8 | 8,0 | 6,4 | 3,3 | 4,1 | 3,1 |
| 1.1 – Governos estaduais | 9,9 | 10,3 | 7,8 | 6,6 | 5,9 | 2,9 |
| 1.2 – Governos Municipais | 0,1 | - | - | 0,1 | 0,2 | 0,1 |
| 1.3 – Outros | 0,9 | 3,4 | 0,5 | 0,5 | - | - |
| 2 – DE TERCEIROS | 29,2 | 33,6 | 40,3 | 47,9 | 53,4 | 62,1 |
| 2.1 Emp. e financ. no país | 10,0 | 13,3 | 22,8 | 17,3 | 20,5 | 30,1 |
| 2.2 – Resolução 63 | 0,5 | 0,7 | 1,3 | 2,8 | 1,4 | 3,0 |
| 2.3 – Emp. e financ. no exterior | 18,7 | 19,6 | 16,2 | 27,8 | 31,5 | 29,0 |
| C – Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: ELETROBRÁS. Departamento de Estudos e Planejamento Econômico-Financeiro. Setor de energia Elétrica: Fontes e usos de recursos, 1974/1979. (Série retrospectiva).

Dessa forma, a crise do setor não teve origem apenas nos problemas intrínsecos, mas fundamentalmente nas questões extrínsecas, isto é, na visão política do Estado, moldado que estava nas grandes transformações que aconteciam no contexto político, social e econômico internacional (SADER 1999, ALMEIDA 2003, BATISTA 1994, e outros). Foi uma questão essencialmente política, cujo objetivo era retirar o Estado do contexto econômico, utilizando o artifício do quanto pior melhor, quer dizer, quanto mais houvesse deterioração das empresas estatais, maior facilidade existiria para convencer a opinião pública quanto à incapacidade gerencial do próprio Estado e assim facilitar a privatização das suas empresas. De fato, era exatamente a propalada “incapacidade gerencial do Estado” – uma das dimensões da crise do Estado – um argumento que se revelou efetivo para comprovar a necessidade da alteração no modelo do setor elétrico. As outras duas dimensões seriam a questão econômica e a questão social²³.

²³ Para melhores detalhes ver artigo “Impacto do modelo gerencial na Administração Pública”, in: Abrucio, 1997.

Assim sendo, a ausência de recursos para investimentos no setor ou em outras palavras, a ação deliberada para que o setor não obtivesse mais créditos quer internos quer externos, associada a um regime crítico de vazões nos rios que abastecem as barragens das usinas, foram os fatos que puseram no domínio público a real extensão da sua crise, haja vista as conseqüências de um racionamento regional – Nordeste em 1987, outro nacional em 2001. Como um apanágio para a situação crítica do setor, veio a tentativa de substituição do modelo com forte base estatal, para um outro fundamentalmente privado, cujo início de implementação deu-se nos anos 90. A nossa tarefa é mostrar que tal modelo não seria capaz, como não foi, de resolver os problemas do setor elétrico em face da sua não aplicabilidade em um país de forte base hídrica de energia elétrica e de dimensões continentais.

É interessante notar que até este ponto a questão de “regulação” do setor não era motivo de discussões ou debates. Restrita que estava ao DNAEE, a regulação não seria objeto de qualquer discussão até que se manifestasse a “necessidade” do novo modelo. Nesse ponto, convém ressaltar que o DNAEE não era entrave ao modelo então existente, mesmo porque não contribuía para o equilíbrio que deveria existir entre empresa e consumidor, relegado que estava a um papel secundário de mero referendador das medidas tomadas no âmbito do Ministério da Fazenda, inclusive quanto à definição dos níveis tarifários²⁴. Contudo, como legalmente suas atribuições poderiam interferir contra o objetivo de se ter um sistema empresarial sob a égide do livre mercado, o caminho escolhido foi criar um novo órgão regulador – ANEEL, cuja organização e atribuições mais adiante serão analisadas.

Convém considerar, nesse contexto, que se tratava de uma alteração do papel do Estado na economia, ou seja, uma negação da política social-democrática para atender as teorias

²⁴ Informações obtidas com o ex-Diretor Geral do DNAEE, Alvarino de Araújo Pereira

preconizadas por Milton Friedman, Hayek, Buchanan, para quem os monopólios naturais, no caso a geração/transmissão/distribuição da energia elétrica, não deveriam ter qualquer regulação ou, se esta tornar-se necessária, atuar minimamente, uma vez que seus custos excedem os benefícios dela decorrentes²⁵.

Os fornecedores e prestadores de serviço do setor foram os primeiros a perceber a característica da crise pautada na inadimplência, atrasos e adiamentos contínuos de obras. Por seu turno, no âmbito interno das empresas ocorria desestímulo ao planejamento, insuficiência de recursos para uma manutenção dos equipamentos em operação adequada, restrições ao desenvolvimento e treinamento dos seus empregados, contenção salarial, entre outras situações menos importantes. As conseqüências naturais foram um constante incremento do risco do déficit de energia a cada ano, culminando com o grande racionamento a nível nacional no ano de 2001.

5.2 O ENFRENTAMENTO DA CRISE

A crise do setor, como visto, não foi algo conjuntural devido ao acaso ou a problemas não previsíveis. Pelo contrário, foi uma ação premeditada cujas conseqüências só seriam alcançadas no médio e longo prazos. É verdade que no ano de 1985 foi estabelecido um Plano de Recuperação do Setor de Energia Elétrica – PRS (1985 – 1989), o qual pretendia através da recuperação tarifária, da alocação de recursos no orçamento da União, do rolamento da dívida, da capitalização através de operações de crédito junto ao BIRD e da inicialização de práticas de conservação de energia, equacionar os problemas e induzir uma normalização setorial.

²⁵ Anotações da disciplina Teoria Política Contemporânea ministrada pelo prof. Marcos André Melo no Curso de Mestrado de Ciência Política da UFPE.

Óbvio que tais medidas não foram efetivamente postas em prática, a começar pela recuperação tarifária, tornando impagável a sua dívida o que resultou no fechamento das portas do BIRD a qualquer financiamento. Assim, os efeitos desejados tornaram-se meras intenções e hoje é de se perguntar se eram realmente objetivos a serem alcançados ou se o PRS não passava de um jogo de faz de conta.

No entanto, para o grande público, a crise só é vista quando há grandes interrupções ou racionamento de energia. Poucos conhecem a necessidade desse setor ter um planejamento de longo prazo, definindo projetos e investindo previamente (dez a doze anos antes) em obras que garantam um fornecimento seguro e adequado aos consumidores.

Quando acontecem lapsos no fornecimento de energia, exigem-se ações imediatas com resultados mais imediatos ainda. Como ações e resultados dessa natureza são impraticáveis, normalmente os responsáveis buscam convencer o grande público de que estão trabalhando para solucionar o problema e externam providências imediatas que quase sempre em nada de prático resultam. Tais providências normalmente dizem respeito à aquisição de usinas térmicas, apresentadas ao grande público como a solução imediata mais desejável.

Escondem ou não explicam detidamente que também essas usinas levam tempo para serem instaladas, têm um custo de energia mais caro (embora com um investimento inicial menor), tornam o País mais dependente dos combustíveis fósseis e, o mais importante, quando de fato são instaladas, a “crise” vista pelo grande público já tem sido superada e as usinas térmicas transformam-se em verdadeiros “elefantes brancos”, os quais são remunerados pela tarifa e só eventualmente utilizadas para regulação do sistema. O caso das termelétricas adquiridas pela

CHESF durante o racionamento de 1987 foi um exemplo desse tipo de ação. Posteriormente foram transferidas para o acervo da Eletronorte.

A questão tarifária ou a não-obediência ao planejamento do sistema pouco é tratada. Parece que a carência de energia é apenas um fator do acaso, pela não-existência de chuvas suficientes para armazenar a água necessária à geração de energia.

Os reais culpados nunca são efetivamente identificados e, muitas vezes, aliam-se aos críticos externos, como se a nada tivessem que responder. Cabe, no contexto, a referência a Antonio Gramsci, pensador marxista italiano, para quem os responsáveis se reciclam, adotando o “transformismo” ou o “gattopardismo”, objetivando manterem-se dominando, ou seja, “é preciso que tudo mude para que tudo continue igual” (SADER, 1999, p.13).

5.3 AS CRÍTICAS AO MODELO DO SETOR

O modelo do setor elétrico brasileiro evoluiu do caráter essencialmente privado para o essencialmente estatal. Esta evolução se deu no contexto da necessidade da indução do Estado para o desenvolvimento econômico, face à grave crise imposta ao regime capitalista pelo liberalismo no ano de 1929. De fato, as idéias liberais cujo princípio doutrinário é que as leis do mercado devem dominar a sociedade livre das amarras do Estado, teve seu ímpeto obstaculado pela grave crise capitalista de 1929. A partir desse ano, as idéias do economista inglês Keynes, baseadas na intervenção estatal, seja regulando a atividade econômica ou mesmo assumindo a produção de bens, passaram a prevalecer no mundo desenvolvido ou em vias de desenvolvimento.

Essa vertente de modelo econômico prevaleceu até meados da década de setenta, ou mais precisamente, até a elevação dos preços do petróleo em 1973, que acelerou o fim do crescimento econômico do capitalismo, dando início a um ciclo recessivo ainda não interrompido. A partir daí, renasceu o liberalismo, renomeado neoliberalismo, defendendo a necessidade de “desregulamentar a economia com vistas à circulação de capitais naturalmente pela abertura dessa mesma economia ao mercado globalizado, em cujo processo se dariam as privatizações” (SADER, 1999, p. 21).

Por sua vez, essa crise atingiu em cheio o setor elétrico dos países desenvolvidos, na sua grande maioria com base térmica, isto é, dependente das variações dos preços do petróleo. No caso brasileiro, embora a base seja hidráulica, políticas econômicas tarifárias subsidiadas para eletrotermia, abalaram o setor elétrico. Verificou-se, assim, que a crise do setor elétrico nacional foi de característica diferente daquela dos países desenvolvidos. Se por um lado estes países caracterizam-se por uma estabilidade demográfica, uma indústria estabilizada com reduzido crescimento, uma sociedade com preocupações ambientais mais acirradas, saturação da posse e do uso de equipamentos elétricos, o que implica em um ritmo de crescimento do consumo da energia inferior a 2% ao ano, o Brasil, como país em desenvolvimento, necessita cada vez mais de energia, só tendo reduzido seu crescimento do consumo devido à crise econômica.

Dessa forma, também nos países desenvolvidos os custos da geração foram incrementados, pautados, no dizer de Oliveira, num chamado “círculo vicioso”, cujas características são:

...i) a pressão de custos induzia à elevação tarifária que promovia a conservação de energia e a co-geração, diminuindo o ritmo de expansão da demanda; ii) como as concessionárias haviam planejado sua expansão da capacidade de oferta baseadas no ritmo histórico de crescimento da demanda, as novas centrais entravam em operação sem que encontrassem consumo para sua eletricidade; iii) esta capacidade ociosa pressionava os custos, fechando o círculo vicioso (Oliveira, 1997(a), p. 13).

Como se pode observar, tais características eram totalmente diferentes das do caso brasileiro e não serviriam de base para criticar o modelo do setor nacional por si só. No caso brasileiro, há muito que os estudos de mercado não extrapolavam a tendência histórica, a conservação de energia era algo incipiente e o mercado absorvia tudo o que era ofertado, considerando ainda que as tarifas eram atrativas ao consumidor, embora prejudiciais ao setor, e a qualidade do serviço deixava a desejar.

Não obstante, as considerações acima não poderiam servir de argumento para críticas ao modelo e, assim, nos países desenvolvidos, inseridos numa crise de paradigma de modelo econômico no qual o bem-estar não estaria mais garantido, emergiu outra percepção qual seja, ainda na análise de Oliveira (1997, p.13) que as concessionárias “estavam acomodadas à situação de monopolistas, limitando-se a repassar para seus consumidores os aumentos de custos, nem todos eles justificáveis”. Com a remuneração do investimento garantida por lei, as empresas tornavam-se, automaticamente, descompromissadas com atitudes empresariais baseadas em parcimônia nos seus gastos.

Oliveira conclui a sua crítica em forma de diagnóstico, afirmando:

A regulamentação que havia sido concebida para superar as imperfeições do mercado elétrico passou a ser apontada como a origem da má alocação de recursos na indústria de suprimento de energia (ISE): i) a remuneração garantida induzia o sobreinvestimento e a escolha de tecnologias capital-intensivas (Averch & Johnson, 1962), provocando a ineficiência alocativa de recursos escassos; ii) os reguladores, seja pela assimetria de informações, seja pela origem do seu pessoal técnico, haviam sido capturados pelas concessionárias, não mais sendo capazes de controlar os seus custos (Becker, 1983)... este diagnóstico da crise indicava estar a estrutura industrial monopolista e estatizada na origem do seu mau desempenho econômico da ISE, emergindo a proposta da sua desregulamentação e da introdução da concorrência como alternativa para a sua organização industrial (1997(a), p. 13)

Tal diagnóstico, efetuado para a indústria inglesa, foi todo ele utilizado para criticar o setor elétrico brasileiro que, ao contrário do similar britânico, tinha suas tarifas deprimidas e havia

assumido todo o ônus da implantação e do desenvolvimento do seu parque industrial, além de efetuar o seu planejamento. A atuação do DNAEE, órgão regulamentador, era de fato deficiente, não devido às causas preconizadas no similar europeu, mas sobretudo pela ingerência de outros ministérios na realização do seu trabalho.

5.4 O INÍCIO DA TRANSFORMAÇÃO

No fim da década do 80, as perspectivas do setor eram sombrias, com crescentes riscos de racionamentos repetidamente discutidos no âmbito interno das empresas e nos diversos fóruns externos. A situação financeira da CHESF chegara ao seu mais alto grau de inadimplência, com débitos enormes junto a fornecedores e empreiteiras, INSS, FGTS e para completar, pela primeira (e até aqui última) vez na sua história, atrasara salários. A situação não era muito diferente nas demais empresas do setor estatal. Raras eram aquelas que podiam realmente honrar seus compromissos. Mesmo reconhecendo que as causas e origens da crise já foram vistas em capítulo anterior, convém ressaltar o entendimento do Prof. Feijó de Melo:

No discutível pressuposto de combate à inflação, o Governo tomou a decisão de reduzir o valor real das tarifas de energia elétrica e, procurando equilibrar a balança de pagamentos, resolveu aumentar o índice de endividamento das empresas em moeda estrangeira, principalmente as federais, mediante captação de empréstimos a juros e prazos incompatíveis com as taxas de remuneração do setor (Melo, 1990, p. 1).

Por seu turno, existia uma elevada inadimplência intra-setor.

Muitas empresas distribuidoras de energia, de propriedade dos Estados, sobretudo as de São Paulo, recebiam energia das grandes geradoras federais, cobravam as contas dos consumidores, mas não pagavam a energia comprada. Essa prática levou a um déficit de US\$ 26 bilhões, valor entre 20% e 25% da dívida nacional da época, coberto, afinal, com recursos do tesouro Nacional, em 1993, mediante aprovação,

pelo Congresso Nacional, da Lei nº 8631/93, que promoveu um encontro de contas entre Estados e União.²⁶

De fato, para a inadimplência intra-setor - que tinha como uma das suas causas a problemática tarifária -, também influía o fato político da disputa entre São Paulo e a ELETROBRÁS e, aqui no Nordeste, entre a Bahia e a CHESF. Neste particular convém abrir um parêntese. A Bahia, que queria sediar a CHESF quando da transferência da sua sede do Rio de Janeiro para Pernambuco e não tendo obtido êxito na sua empreitada, no início do Governo Sarney, indicou três diretores na CHESF, inclusive o seu presidente. O objetivo maior, então, seria o de transferir os consumidores de 230 kV localizados na Bahia e todos supridos diretamente pela CHESF, para a COELBA. Só não obteve êxito devido à resistência dos outros diretores e do movimento de reação dos funcionários, cuja consequência viria a ser a substituição do seu presidente. Também para pressionar a CHESF, anos depois, ainda querendo suprir os consumidores de 230 kV, a COELBA atrasou o pagamento das suas contas de energia, causando sérios transtornos à sua fornecedora.

Paralelamente, nos fóruns onde se discutia a expansão do setor eletro-energético(GCPS e GCOI), era voz corrente que o país caminhava para uma crise econômica sem precedentes, a qual poderia ser causada pela própria dinâmica da economia ou, por outro lado, a carência energética seria a causadora, tal era o limite de investimentos imposto ao setor.

Nesse contexto de inadimplência setorial e de disputa política, associada à conjuntura internacional dominada pelo pensamento neoliberal, deu-se início à chamada reestruturação setorial, a qual tinha por objetivos principais

...a redução do papel do Estado nas funções empresariais, a privatização das empresas existentes e a expansão da oferta de energia, com atração do capital privado, e o estabelecimento e fortalecimento institucional dos novos órgãos do sistema e com isso introduzir a livre competição nos segmentos de geração e de

²⁶ Nesse sentido, o relatório do Congresso Nacional sobre a crise de abastecimento de energia elétrica, 2002, em sua p. 7 pode ser bastante esclarecedor.

comercialização, com a inserção de novos agentes, e pela garantia do livre acesso na prestação dos serviços de energia elétrica.²⁷

Diversas Leis foram então promulgadas no intuito de estabelecer as bases legais para consubstanciar as reformas pretendidas, sendo elas:

- A já citada Lei nº 8631/93 a qual juntamente com o Decreto 774, aboliram o sistema de tarifas equalizadas, a RGG – Reserva Global de Garantia e a taxa de remuneração mínima do investimento, permitindo a absorção das dívidas do setor e obrigando que as empresas de distribuição contratassem suprimentos de energia garantida;
- A Lei nº 8987 de 13/02/1995 – Lei de Concessões de Serviços Públicos, estabeleceu a obrigatoriedade de licitação para as concessões de serviços públicos;
- Lei nº 9074 de 07/07/95, específica para o setor de energia elétrica, fez surgir a figura do Produtor Independente de Energia Elétrica, instituiu o que se denomina de consumidores livres e garantiu o livre acesso aos sistemas de transmissão e de distribuição;
- Lei nº 9427 de 26/12/1996, criou a ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, com atribuições de Poder Concedente, de regular e fiscalizar os serviços de energia elétrica;

²⁷ Examinando, ainda, o referido relatório do Congresso Nacional, 2002, em suas p. 6 e 8, consegue-se ampliar o conhecimento sobre o assunto aqui discutido.

- Lei nº 9648 de 27/05/1998, segmentou as atividades em geração, transmissão/distribuição e comercialização, além de criar o ONS – Operador Nacional do Sistema Elétrico e o MAE – Mercado Atacadista de Energia Elétrica;
- Decreto 2003/96, regulamentou o conceito de Produtor Independente de Energia.

Desta forma, agindo ainda de acordo com os princípios neoliberais, o Governo resolveu concentrar-se no papel de formulador de políticas energéticas e de regulação do mercado, abstendo-se de ser o proprietário do sistema elétrico.

Como será visto, nos próximos capítulos, tais ações mostraram-se ineficazes para reconduzir o setor elétrico a uma situação estável, que transmitisse segurança às empresas e aos consumidores. Muito pelo contrário, a equivocada crença nos poderes de mercado mais fortemente conduziu a política de caráter nacional e, por outro lado, as tarifas foram reajustadas a fim de atender, não aos anseios da população, tornando-as mais baratas, mas a remuneração do capital investido, numa resignação à política econômica neoliberal segundo os ditames da livre iniciativa. Isto significou que não houve resposta adequada do modelo que se iniciou a implantar, quer visto pela sociedade, quer vislumbrado pelo próprio Poder Concedente.

No próximo capítulo, serão mostrados os modelos paradigmáticos da reforma iniciada no setor elétrico brasileiro.

CAPÍTULO 6

OS PARADIGMAS DA PRIVATIZAÇÃO

A análise dos acontecimentos econômicos que conduziram ao retorno do liberalismo tem como ponto de partida a crise do petróleo de 1973. Não obstante a substancial elevação dos preços do barril de petróleo ocorrida naquele ano, não foi apenas esse acontecimento que gerou a crise econômica dos países desenvolvidos. Tratou-se, também de queda de produtividade (GUES, 1995, p.43). Isto é, os avanços tecnológicos não permitiram mais compensar os aumentos salariais, gerando, por conseguinte, uma diminuição dos lucros das empresas, razão pela qual, a ação desencadeada pela Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP) apenas acelerou o processo de esgotamento do período expansivo. Dessa forma, a crise de “lucros” privados induziu a uma crescente perda da receita do Estado, que, por conseguinte, entrou em crise, levando consigo todo um conceito de desenvolvimento pautado na poupança pública, na substituição de importações e no estatismo, do qual se aproveitaram os teóricos liberais (GUES, p. 44).

Nas palavras de Sader:

...a expansão havia se apoiado em políticas de regulamentação do mercado em favor do bem-estar social – com pleno emprego – na Europa Ocidental, em reação às teorias liberais, responsabilizadas pela enorme crise que o capitalismo vivera em 1929. Quando o ciclo expansivo do segundo pós-guerra se esgotou, os liberais voltaram à carga, responsabilizando a regulamentação pela estagnação econômica... As políticas de caráter neoliberal fizeram, assim, da desregulamentação seu principal objetivo (2003, p.42).

No contexto internacional, as bases do novo liberalismo estavam, assim, lançadas, ocorrendo uma transformação substancial no trato dos problemas econômicos e sociais, tendo como

liderança as políticas postas em prática na Inglaterra, no governo Thatcher e, nos EUA, no governo Reagan.

Com os efeitos da crise internacional repercutindo no Brasil nos anos 80 do século XX, no que depois denominou-se de “década perdida”, suas conseqüências permitiram que também aqui fosse alardeada, obviamente por partidários do neoliberalismo, a necessidade de se reformular o papel do Estado, à semelhança do ocorrido na Europa. Considerando que a reforma do Estado preconiza, entre outros preceitos, o redimensionamento das suas atividades produtivas, era natural que o setor elétrico fosse atingido em cheio por essa onda reformista, consubstanciada pela postura política do Governo Nacional. O setor elétrico não poderia ficar à margem dessas transformações e, como visto anteriormente, sofreu impactos que o desestruturou nos aspectos relacionados com planejamento e também econômica e financeiramente, não tendo sido oferecido como contrapartida um novo modelo que resolvesse tais problemas. **Essa é a nossa tese: o novo modelo propugnado para o setor elétrico no bojo de uma reforma do estado, cujo início deu-se em 1995, longe está de atender aos requisitos de uma população ainda ávida a consumir energia ou a uma indústria em pleno desenvolvimento.** Esse pensamento encontrará respaldo em parágrafos seguintes, quando se tratará dos modelos paradigmáticos e, por isso, adotados como padrões — da Inglaterra e dos EUA —, os quais certamente não se aplicam ao Brasil, mesmo porque nos países de origem também apresentam resultados aquém do esperado, conforme será visto em itens seguintes.

Em aditamento, as alterações preconizadas para o modelo elétrico, tendo como espelho as transformações ocorridas nos EUA e Inglaterra, constituíam-se em um processo mais amplo, isto é, eram motivadas pelas oportunidades detectadas pelos neoliberais no seio da crise do

Estado do bem-estar europeu (SADER, 1999; BATISTA, 1994, GUIMARÃES, 2004). Dessa forma, a crítica à atuação do Estado voltava-se para a regulamentação dos serviços estatais (incluídos os serviços da eletricidade), servindo esta como a primeira inimiga a ser ultrapassada. Os processos de regulamentação sofreram ataques fulminantes com o objetivo de alterar ou mesmo extinguir os seus órgãos executivos, através do que seria possível reformar a atuação do Estado (BATISTA, 1994, SADER, 1999).

Nesse sentido, procurava-se explicar os crescentes aumentos dos preços da energia elétrica pela ineficiência dos órgãos reguladores, ou “a regulamentação que havia sido concebida para superar as imperfeições do mercado elétrico passou a ser apontada como a origem da má alocação de recursos na Indústria do Setor Elétrico” (OLIVEIRA, 1997, p. 13). Tal assertiva dá azo a que se destaque o item seguinte.

6.1 A MINIMIZAÇÃO/TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO

A evolução tecnológica proporcionou uma revolução nos meios de comunicação e de transporte mundiais, afetando profundamente as percepções sobre o equilíbrio sócio-político do mundo e, em particular, de cada Estado-Nação. No “Manifesto Comunista” de Karl Marx e Friedrich Engels, as transformações proporcionadas pela “Revolução Industrial” do século XVIII, foram objeto de considerações que alertavam quanto à idéia de superação do já existente e a rápida obsolescência das coisas recém-criadas: “...todas as relações sociais antigas e cristalizadas, com seu cortejo de representações e concepções secularmente veneradas; todas as relações que as substituem envelhecem antes de se consolidarem. Tudo o

que era sólido e estável se dissolve no ar...” (1998, p. 8). Nessa perspectiva até mesmo a idéia do Estado-nação estaria sob júdice.

O fenômeno da Globalização emergiu de forma inevitável e, nos dias atuais, se estabelece como uma característica de modelo econômico, neoliberal, no dizer do Prof. Ivo Dantas, “caracterizado, sobretudo, pela defesa de diminuição no tamanho do Estado”(2001, p.56). Nesse sentido, “o prefixo neo trata-se de uma retomada do liberalismo, doutrina que presidiu o capitalismo ao longo do século XIX, estendendo-se até 1929, e cujo princípio básico é o de que o mercado deve impor suas leis à sociedade sem a mediação do Estado”(SADER, p. 18).

A crise econômica do capitalismo de 1929, fruto do liberalismo através da especulação financeira, induziu uma intervenção governamental na economia, em doses variáveis, quer nos Estados Unidos como na Europa segundo a vasta literatura sobre o assunto²⁸. Não obstante, a economia mundial, após o ciclo virtuoso (Keynesiano) sob intervenção estatal, com a crise do petróleo ocorrida em 1973, passou a dar sinais de esgotamento, permitindo que retornassem os ecos liberais, alardeando as vantagens de um sistema com menos governo e mais iniciativa privada.

A desestatização de empresas e um novo modelo para o Estado são as novas ordens, associados a reduções de direitos sociais e previdenciários, tudo em consonância com os ditames do denominado “Consenso de Washington”, reunião informal na qual foram estabelecidas ações para a América Latina, e que será tratada em tópico seguinte. O pretendido afastamento do Estado de várias das suas atividades dá margem à multiplicidade de organizações não governamentais – as ONG’s. A publicação do MARE – Ministério da

²⁸ A crise de 1929 foi abertamente discutida e analisada em várias publicações, em particular em “O Colapso da Bolsa” de John Kenneth Galbraith. Ver também Grieco e Brum citados na bibliografia e “Ensaio sobre John Maynard Keynes”, de Milo Keynes.

Administração e Reforma do Estado, enfatizando o papel das ONG's diz que a reforma do Estado

...deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. (p. 09)

Dentro dessa perspectiva, Zaidan Filho (1997), conceituou o Estado **gerencial** - “um modelo alternativo de organização política que não se baseie nem no Estado nem no mercado, mas numa nova esfera pública baseada no terceiro setor”, nem estatal nem privada. Conclui Zaidan:

Essa nova cultura política corresponderia ao Estado-gerente e ao cidadão-cliente ou cidadão consumidor, mais preocupado com uma ética dos negócios (e serviços) públicos do que com a produção de bens e serviços, numa era da virtualização da riqueza e do desemprego estrutural.

Tudo isso seria justificado pela crise do Estado, que estaria então caracterizada, entre outros princípios, pelo déficit público e pela sua forma de administração consideradas por analistas ou ativistas excessivamente burocrática ou centralizadora, entretendo o crescimento econômico, havendo então a necessidade do afastamento (do Estado) das funções produtivas minimizando-o e/ou transformando sua participação na própria sociedade que o criou. Assim sendo, far-se-ia necessário que o Estado se ocupasse menos com produção e, simultaneamente, patrocinasse um mínimo de regulação, deixando que os mecanismos naturais do mercado atuassem e assim viabilizassem o desejado crescimento econômico.

Como o objetivo a alcançar – minimização ou transformação – depende de qualquer forma do contexto sócio-político vivenciado no país, as condições de implementação variam em cada caso, alterando a velocidade e a estratégia. Vale assim registrar, no contexto, que as

transformações econômicas no Brasil e em especial as privatizações, tiveram propósitos, alcance e ênfase distintos, notadamente no período 1985/94. Em interessante estudo publicado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Velasco Jr (1997) escreve:

As privatizações, em Sarney, possuem como particularidade O fato de poderem ser caracterizadas como uma produção de política pública que não constava, de fato, da agenda pública. Em Collor, as privatizações certamente faziam parte da agenda pública, mas não existia na sociedade brasileira, e entre as suas elites, um consenso sobre os benefícios, ou a inevitabilidade, das reformas orientadas para o mercado. Já no período Itamar, surpreendentemente, as privatizações seguiram um curso traçado no governo Collor, apesar de o novo presidente não ser identificado com idéias liberalizantes e de ter assumido o governo sob um clima de forte desconfiança em relação ao governo anterior (p.7).

O governo Fernando Henrique seguiu as tendências liberalizantes, coerentes com os princípios de defesa do mercado contidos no seu programa de governo e, para tal, não hesitou em desencadear uma campanha desestabilizadora dos serviços públicos, e porque também não considerar, dos servidores públicos. Como diz Sader:

...o governo se atribuía a função de fazer as reformas que, segundo seu diagnóstico, permitiriam superar o déficit público, fonte primordial da inflação. As reformas constitucionais pretendidas possibilitariam não só diminuir o papel do Estado na economia, baixando os custos com funcionalismo público, aposentados e serviços considerados não essenciais, como também acelerar as privatizações... O governo desenvolveu uma campanha sistemática contra o que passou a chamar de “interesses corporativos” dos trabalhadores, especialmente do setor público, por cujas reivindicações a massa da população pagaria a conta. (1999, p. 51)

Convém ainda registrar que o papel desempenhado pelo BNDES, no que diz respeito aos processos de privatizações nos governos de Sarney a Fernando Henrique, foi de extrema relevância. Efetivamente, no que tange ao governo Sarney (e por extensão também se pode aplicar aos demais governos), segundo Schneider, ao se referir ao processo de privatizações

Tratava-se de uma orientação pragmática deste Banco (BNDES), que entendia a privatização como um meio de fortalecer uma intervenção desenvolvimentista em setores outros situados na ponta do desenvolvimento tecnológico... E se isto ocorreu, devia-se, fundamentalmente, à preocupação de funcionários de escalão intermediário

(grifo nosso)_em racionalizar o estado desenvolvimentista. (apud VELASCO JR, 1997, p. 10).

A explícita determinação para a privatização de empresas do setor elétrico seria exposta pelo então presidente do BNDES, Márcio Fortes, quando ao analisar as perspectivas para o ano de 1988 externou que

...no seu entender, a privatização assumia um caráter mais técnico e, portanto, menos ideológico. Esta perspectiva era baseada no desacerto das contas públicas, causador do descontrole do déficit público e da inflação. Cabia ao setor privado, financeiramente saudável, a responsabilidade por um novo ciclo de investimentos que permitisse a construção de uma infra-estrutura compatível com o desenvolvimento de longo prazo do país, aí se incluindo o setor elétrico. (apud VELASCO jr., 1997, p. 12)

Assim, pelos resultados alcançados com as privatizações realizadas no setor elétrico, com o seu novo modelo estrutural, pode-se verificar que os funcionários de escalão intermediário e o então presidente do BNDES estavam de fato com uma perspectiva totalmente equivocada, haja vista ainda os casos específicos da Eletropaulo e CEMAR, além das demais empresas necessitadas de recursos do próprio BNDES. De acordo com a FOLHAONLINE de 16/09/2003, a ajuda prevista ao setor privado, pelo próprio BNDES é da ordem de R\$ 3 bilhões. O paradoxal é que o próprio BNDES necessita se capitalizar para cobrir parte do seu déficit contábil.

Mais paradoxal ainda é a entrevista do ex-presidente do BNDES, Luis Carlos Mendonça de Barros,

Na energia, o resultado foi desastroso. As tarifas dispararam, os serviços pioraram, os investidores perderam dinheiro e alguns, como a americana AES, já não pagam mais suas dívidas. Diante desse quadro, Mendonça, que se define como um homem prático, tem a solução na ponta da língua: “A saída é dar um passo atrás e reestatizar o setor”, disse à DINHEIRO. (ISTO É, 2003, p. 33)

Como agravante, tem-se que, para privatizar o setor elétrico, foram tomados como paradigmas os modelos inglês e americano, de base térmica, com um mercado de energia já estabilizado, em tudo diferente da situação brasileira, de base hidráulica e com um mercado ainda em pleno desenvolvimento. Os itens a seguir tratam dos modelos seguidos como referência.

6.2 OS MODELOS INGLÊS E AMERICANO

Nosso problema fundamental é o fato de termos o tipo inadequado de governo. Não necessariamente de mais ou menos governo: precisamos de melhor governo. Para sermos mais precisos, precisamos de uma melhor atividade governamental- (OSBORNE & GAEBLER, 1994, p. 25 apud ABRÚCIO, p. 34).

A crise do bem-estar social europeu teve como remédio o programa neoliberal thatcheriano, propondo o “rolling back the state”(MARE, p.8), ou o “work better and cost less” (REZENDE, 2004, p.15) que preconizavam o “Estado mínimo”, ou seja, ao Estado só caberia o papel de regulador da sociedade, afastando-se de toda e qualquer ação empresarial, esta sendo automaticamente equilibrada pelas regras do mercado, no autêntico “laissez faire - laissez passer”(BATISTA, 1994, p.14).

Evidentemente que a atitude neoliberal, saudada de início como aquela que resgataria a dinâmica da economia mundial, logo teve repercussão negativa no seio da sociedade, notadamente daquela mais necessitada e menos aquinhoadada de recursos materiais. Como dizem Bresser Pereira e Grau, logo nos anos 80 fluiu a concepção neoconservadora do Estado mínimo e, nos anos 90 “quando começa a tornar-se claro o irrealismo da proposta neoliberal, o movimento em direção à reforma ou mais propriamente à reconstrução do estado se torna dominante” (s.d., p. 1).

Sem embargo, a reforma do Estado brasileiro nunca deveria ter sido uma cópia de modelos externos, aplicados como se as culturas e os recursos disponíveis fossem os mesmos ou, como no caso do setor elétrico, adaptação de um modelo moldado em um sistema predominantemente térmico para um sistema de base hidráulica; uma economia já desenvolvida versus uma economia ávida por recursos e ainda em desenvolvimento.

As reformas acontecidas na Europa e EUA, por exemplo, buscaram a competição auto-sustentada no setor de geração tendo por base

- ...excesso de capacidade, se possível associada a um mercado maduro que cresce a taxas muito baixa;
- fortes diferenciais de preços de energia entre regiões, entre províncias ou entre estados, que levem a energia mais barata a competir com aquela mais cara sempre que o diferencial de preço for superior ao custo da transmissão;
- aparecimento de uma ou mais opções tecnológicas que venham de alguma forma eliminar as vantagens de economia de escala do monopólio natural;
- o menor número possível de restrições de ordem técnica para que se possa montar o despacho das unidades geradoras apenas em função das do preço (leilões de compra e venda de energia) (FRANÇA, 2002).

A elevação, sem precedentes em 1973, dos preços do petróleo conduziu os países a buscarem alternativas que fossem viáveis economicamente, agredissem minimamente ao meio-ambiente e, sobretudo, fossem renováveis. No Brasil, ao final daquela década, surgiu o Pro-álcool e uma tentativa de planejamento energético integrado, unindo os esforços da ELETROBRÁS e da PETROBRÁS, elaborando balanços energéticos nacionais e regionais, sob a coordenação do Ministério das Minas e Energia na gestão de César Calls, através da Secretaria de Cooperação Técnica – SECOT. Essa tentativa, da qual a CHESF participou, tendo o autor do trabalho como representante, enfrentou obstáculos de toda a ordem, principalmente nos Estados mais ricos, que boicotavam as reuniões de coordenação e minimamente se faziam representar. Da mesma forma, as empresas envolvidas viram nessa tentativa de planejamento conjunto uma ingerência nos seus assuntos internos e, em assim

sendo, tentavam também minimizar a importância dos trabalhos, pouco participando, envolvendo-se apenas naquilo que hierarquicamente eram obrigadas a obedecer. Não obstante, os resultados serviram para a elaboração de uma proposta de planejamento para o setor, não apenas elétrico, mas energético do País, no qual se objetivava a auto-suficiência energética em 10 anos, com uma efetiva participação do Estado e da iniciativa privada nos empreendimentos.

Ao Estado, contudo, não caberia apenas o papel de regulador, e assim, estava a proposta na contramão da onda neoliberal de então. Não agradava ao setor privado, que via na pretendida atuação do Estado um óbice às suas pretensões de maiores ganhos, principalmente se não precisassem investir muito, isto é, não gastar em novos empreendimentos, mas sim adquirir os já em operação.

A carência induzida de recursos para a expansão do setor elétrico, criou uma onda reformista que contaminou os próprios funcionários das empresas, os quais passaram também a defender uma alteração no modelo, no pressuposto de que o próprio dono queria se desfazer do seu patrimônio, como se o dono fosse o eventual detentor do poder e não o próprio povo. O irônico da situação era que na alteração pensada pelos empregados do setor, esta só viria para “os novos empreendimentos”, na contramão do pensamento privado que almejava adquirir o que já estava construído.

A eleição de Collor, nos moldes construídos em cima de antagonismos “esquerda x direita”, propiciou, quando da reforma do setor elétrico nacional, a busca de orientações, não nos diversos planejamentos desenvolvidos no país, taxados via de regra como corporativistas, mas em modelos externos, com assessoria externa (pretensamente isenta de ideologismo), os quais

se mostraram e se mostram atualmente inadequados à nossa realidade, haja vista, por exemplo, a crise vivenciada em 2001 e a ausência de um órgão planejador com visão holística nacional que permita a efetivação de um cronograma de obras possível. Vale salientar que recentemente, numa tentativa de “consertar” o modelo inadequado, o governo Lula criou um órgão de planejamento central.²⁹

Para fins de comparação, os parágrafos seguintes explicitarão as reformas que os respectivos setores elétricos inglês e americano passaram após a década de setenta, os quais serviram de base para a nova moldura do setor elétrico brasileiro.

a) Setor elétrico inglês

O setor elétrico inglês, até que Thatcher assumisse o poder, era estruturado através de um monopólio de geração e de transmissão centralizado na Central Electricity Generating Board – CEGB, e doze distribuidoras regionais – Regional Electricity Boards (REBs). Considere-se que a Inglaterra tem uma extensão de apenas 130.560 km². A tarifa de suprimento, isto é, da CEGB para as REBs, era única, cabendo a cada regional propor, ao Departamento de Energia, para exame e aprovação, seus respectivos planos tarifários. Grandes consumidores, eletrointensivos, também eram supridos diretamente pela CEGB. Saliente-se que na Inglaterra predominava, e ainda predomina, fontes de energia de combustível fóssil (carvão e óleo combustível).

²⁹ Nesse sentido convém ver matéria da Folha de São Paulo, caderno Dinheiro, de 7/06/2004, em entrevista com o ex-presidente da Eletrobrás, Luiz Pinguelli Rosa, para quem com a reforma do setor elétrico, falta autonomia à estatal e por isso é impedida de investir e liderar a expansão do setor.

Diversas críticas havia ao setor, notabilizando-se aquelas relacionadas aos crescentes custos das tarifas de energia elétrica, obviamente sensíveis às variações dos preços do petróleo.

Ademais, de acordo com Adilson de Oliveira:

Ao subir ao poder, o governo Thatcher incorporou as críticas que vinham sendo crescentemente veiculadas nos círculos conservadores à organização industrial da ISE: i) preferência por soluções tecnológicas capital-intensivas; ii) falta de incentivos para a redução de custos; iii) padronização de serviços e pouca atenção para a necessidade dos consumidores; iv) aversão ao risco tecnológico; v) planos de expansão ditados pela lógica da CEGB; v) papel passivo das distribuidoras no planejamento da expansão. Estes elementos estariam induzindo a ISE a ineficiências alocativas e produtivas que aumentavam desnecessariamente os custos setoriais, exigindo o comprometimento de parcelas crescentes do orçamento fiscal com os seus planos de expansão (1997, p. 19).

Tais críticas, saliente-se, eram feitas por partidários apenas do Partido Conservador, sendo, portanto, visões políticas parciais de um contexto, pois as percepções não necessariamente eram holísticas quanto aos problemas e desafios do setor. Não obstante, o governo Thatcher optou por remodelar o setor, inicialmente favorecendo a construção de geração independente, o que redundou em fracasso pela incapacidade de produzirem energia a preços competitivos. (OLIVEIRA, 1997, p.19)

Em seguida, tendo fracassada a tentativa anterior, o governo Thatcher simplesmente decidiu privatizar o setor elétrico, na esteira da pregação neoliberal, ou seja, pela diminuição do papel do Estado na economia com a conseqüente aplicação das leis de mercado para os serviços de energia elétrica. A bem da verdade registre-se que a privatização em tela só veio de fato a se estabelecer após pelo menos um ano de intensos debates públicos da proposta considerada pelo governo, cujo documento pode ser do conhecimento de todos os interessados na discussão do assunto (idem, p.20).

Na nova estrutura setorial, dividiu-se o setor em três níveis a saber: a) geração – de caráter competitivo; b) transmissão, monopolista; e c) distribuição, monopolista. Ademais, a

comercialização passou a ser uma atividade independente. Nesse contexto, para facilitar a privatização, a geração foi ainda dividida em três empresas, sendo uma de fonte exclusivamente nuclear. A exceção da fonte de energia nuclear, todo o sistema foi privatizado.

O sistema tarifário de serviço remunerado pelo custo contábil foi transformado em regime ditado pelos custos econômicos, ou serviço pelo preço (price-cap). Tais transformações incluíram um regime de despacho de carga cujas tarifas são alteradas a cada meia hora, em função da competição na geração e na previsão de carga para o dia seguinte, com seus preços publicados nos jornais para cada dia, cabendo ao consumidor optar pelo seu consumo no momento que lhe seja mais adequado.

Na geração, foi constituído um “pool” de empresas (incluindo geradores independentes), que estabelecem uma previsão de despacho ótimo de carga sendo, via de regra, remunerados pelo preço marginal do sistema, determinado pelo preço da última central que deva ser acionada para atender ao mercado consumidor. Considera-se que há dois tipos de consumidores a saber: a) aqueles que adquirem a energia diretamente do “pool” da geração; b) aqueles que tem a energia disponibilizada através das empresas distribuidoras. Efetivamente, como há a necessidade de uma transmissão, esta é remunerada através de uma tarifa denominada de “pedágio”, referente, simultaneamente, ao custo do deslocamento da energia até o consumidor final ou até às distribuidoras e seus respectivos consumidores e à disponibilidade de seus ativos.

Quando a demanda do sistema excede a 80% da capacidade instalada, acrescenta-se, ao preço marginal do sistema, um valor que é função da probabilidade de déficit e do valor do risco de

perda do sistema, este estipulado em 2 libras/kWh. O objetivo deste acréscimo é estimular, por um lado, os investimentos no setor, e por outro lado, a racionalização do uso da energia.

Na outra ponta do sistema, a tarifa de “transporte de energia” é fixada de forma a remunerar adequadamente a empresa responsável pela transmissão, isto é, cobrir os seus custos de amortização do investimento e aqueles operacionais, ou seja, manutenção e conservação. Esta tarifa deve ser reajustada anualmente de acordo com o índice de inflação menos um, o qual deve refletir ganhos de produtividade da empresa transmissora da energia. Tal política tarifária tem por objetivo forçar a empresa a reduzir seus custos operacionais, procurando beneficiar o consumidor³⁰.

Por outro lado, a concentração da capacidade de geração em poucas empresas gera a possibilidade de manipulação dos preços declarados de forma a garantir a remuneração desejada pelas empresas para os seus investimentos (LUCAS & TAYLOR, apud OLIVEIRA, 1997).

O que efetivamente a realidade nos diz é que a substituição do pragmatismo da engenharia no comando do setor elétrico por administradores comerciais, com “visão empresarial” face a um programa de privatização nos moldes britânicos, é *um modelo para não ser seguido*, haja vista, entre outros aspectos, que o próprio órgão regulador criado - Office of Electricity Regulation (OFFER) chegou à conclusão de que “havia forte evidência de que os preços do Pool estavam manipulados, ... tendo os preços aumentado consideravelmente desde 1989 quando a privatização foi estabelecida”(MACGRECOR – SPECTRUM IEEE apud ilumina.org.br/agostin.html – 08/04/03).

³⁰Até aqui o autor teve como referência Oliveira, 1997, p. 19 a 29.

Assim a privatização não garante por si só ganhos para o consumidor, aquele que afinal deveria ser o mais beneficiado, nem por outro lado, assegura investimentos privados para a consecução do pleno atendimento à demanda do sistema. O apagão ocorrido em Londres, na hora do “rush” (28/08/03), levanta questões quanto aos limites de confiabilidade que efetivamente se deva adotar.

Ademais, sempre é oportuno registrar a participação do governo no setor, no caso, através da regulação, a qual deve zelar pelo equilíbrio entre oferta e demanda e, principalmente, pela justa remuneração do investidor sem que o consumidor se sinta lesado ou prejudicado. Tais ações, entende-se, são indispensáveis em qualquer modelo e, ainda mais, acredita-se mais efetiva em sistemas predominantemente estatais. No caso britânico, convém salientar, com a privatização fez-se necessário um aparato regulatório nunca antes pensado “e mais ainda, está sendo diariamente exigido”. (MACGRECOR – SPECTRUM IEEE apud ilumina.org.br/agostin.html – 08/04/03).

b) Setor elétrico americano³¹

A reforma do setor elétrico americano veio a reboque da reforma britânica. A indústria elétrica americana já era, na sua maioria, privada, permanecendo como estatal, no entanto, e é importante ressaltar, a maior parte das centrais hidrelétricas, em particular as do Vale do Tennessee. As empresas, via de regra, são verticalmente integradas, isto é, são responsáveis pela geração, transmissão e distribuição da energia elétrica. Há, não obstante, empresas unicamente distribuidoras, que adquirem energia de outras empresas, sejam elas aquelas verticalizadas ou estatais.

³¹ Para melhor referência, ver Oliveira, 1997, p. 14 a 19.

A função regulatória nos EUA é por demais conhecida pela sua rigidez e participação da sociedade, existindo um órgão federal - Federal Electric Regulatory Commission – FERC, que regula as relações inter-estaduais das concessionárias, e as Public Utilities Commission – PUC, que atuam no âmbito das concessionárias, sejam elas as verticalizadas ou apenas geradoras ou distribuidoras. Ressalte-se também no contexto que o sistema elétrico americano é basicamente suprido por fonte térmica.

Desta forma, o incremento do preço do petróleo em 1973, teve como consequência imediata o aumento do preço da energia elétrica, fazendo com que medidas que contemplassem a substituição da fonte térmica petróleo fossem implementadas através da lei Energy Policy Act – 1978, para que preferencialmente fontes renováveis e co-geração tivessem maior utilização.

Não obstante o relativo êxito na criação de geradores independentes incentivados pela citada lei, a grande reforma do setor elétrico americano deu-se através da EIA 1993, aprovada pelo Congresso Americano em 1992 na esteira das alterações inglesas, pela qual, no dizer de Oliveira (1997, p. 17)

...é garantido o acesso às redes de transporte para os geradores independentes de eletricidade, permitindo assim que sua energia possa ser diretamente negociada com os grandes consumidores. Em outras palavras, abriu-se o mercado elétrico à concorrência, passando as concessionárias estabelecidas a ter que competir com os geradores independentes na oferta de eletricidade para uma boa parte do seu mercado.

De acordo com Públio Sírrio, escritor romano do Século I AC, “o mau quando se finge de bom torna-se péssimo”(apud FURTADO, 1977). Com efeito, avaliações de consequências de curto prazo levaram a se preconizar que as alterações realizadas no contexto do setor elétrico americano seriam no sentido da melhora da sua eficácia e eficiência. A livre concorrência na geração, menos ou nenhuma regulação, negociação de mercado futuro - como se energia fosse um bem concreto, foram saudados como apanágio para os crescentes custos do setor.

Não obstante, pelas próprias características geográficas americana e por ter um sistema elétrico de base térmica pouco interligado, havia enormes diferenças de tarifas conforme podemos verificar no Quadro 2³² a seguir, onde constam os preços médios para consumidores industriais.

Efetivamente, tendo incentivos nos moldes de uma regulação que não se envolve com os custos da empresa e ainda garantindo a venda da sua produção a um preço fixo, muitas empresas buscaram mercado no local mais óbvio, ou seja, aquele cujas tarifas eram de maior grandeza. Deu-se início a uma disputa predatória por mercado que, se por um lado pode pretender tarifas mais baixas, por outro deixa de remunerar quem já fez o investimento, podendo conduzir à insolvência empresas constituídas com muitos anos de participação no mercado. A outra face diz respeito às expectativas do consumidor que quer energia boa e barata.

Obviamente que nesse particular, surgem conflitos de interesses pautados na disputa entre uma remuneração do capital conveniente ao investidor e uma tarifa que seja interessante aos consumidores.

| Estados | US\$/MWh |
|--------------------|-----------------|
| New England | 83,5 |
| - New Hampshire | 93,5 |
| Mid-Atlantic | 70,3 |
| - New Jersey | 81,6 |
| Pacific | 63,8 |
| California | 71,9 |
| East South Central | 42,4 |
| - Kentucky | 34,4 |
| Mountain | 43,5 |
| - Idaho | 27,7 |

Quadro 2 – Tarifas praticadas nos EUA

Fonte: KAHAL, 1995 apud OLIVEIRA, 1997.

³² Retirada do artigo de Oliveira, A. 1997, p. 18

Dessa forma, com a desregulamentação da indústria de energia, as novas empresas buscaram o mercado onde a tarifa é de maior valor, pois assim, mais factível se torna a competição. “Os movimentos mais agressivos têm ocorrido nos estados da Califórnia e da Nova Inglaterra” (OLIVEIRA, 1997, apud. FESSLER, 1995 e JAFFE & KALT, 1995).

No entanto, a introdução da competição com uma regulação favorável aos novos empreendimentos, gerou um problema de difícil equacionamento, qual seja, a sustentabilidade das antigas empresas de energia, que estão vendo seus investimentos ameaçados quanto ao retorno financeiro previsto, o que efetivamente exige uma reorientação quanto aos objetivos pretendidos pelo governo. Na reforma americana há uma clara obstinação pelo uso de fontes alternativas ao petróleo, pela própria característica do seu sistema, térmico por excelência, em tudo diferente ao existente no Brasil. Ainda mais, como para confirmar Públio Sírío, o colapso vivenciado na Califórnia e a quebra da Enron, demonstram o porquê do modelo americano ser alvo de críticas pertinentes.

6.3 A OBEDIÊNCIA ÀS RECOMENDAÇÕES DO “CONSENSO DE WASHINGTON”

A transformação do Estado na América Latina, iniciada na década de 80 do século passado, teve um franco incentivo após as diretrizes emanadas através do que hoje se conhece como “Consenso de Washington”, expressão cunhada pelo economista inglês John Williamson. O “Consenso de Washington” nada mais foi do que uma reunião informal, realizada em Washington em 1989 da qual participaram, além de empregados do próprio governo Norte-Americano, funcionários especializados em assuntos latino-americanos dos órgãos financeiros lá sediados, tais como FMI e BID, a qual, a participação da América Latina conforme o

Embaixador Paulo Nogueira Batista (1994)³³, “...acabaria por se revestir de significação simbólica, maior que a de muitas reuniões oficiais no âmbito dos foros multilaterais regionais”.

O ano 1989 é paradigmático, pois a América Latina vivenciava uma das piores décadas da sua história, considerada a “década perdida”, e em particular para o Brasil. Sendo assim, o encontro de Washington revelou-se o ponto fulcral para a implantação de um modelo econômico o qual contribuiu sobremaneira para a iniciação de um regime de privatizações, entre elas as do setor elétrico. O “Consenso de Washington” tratava a América Latina como um todo, sem levar em consideração as diferenças sociais e tecnológicas existentes entre os diversos países, nem tampouco às distintas potencialidades de superação dos problemas econômicos vivenciados.

Pautado numa agenda tipicamente neoliberal, o “Consenso de Washington”, conforme explica o Embaixador Paulo N. Batista (1994), estabelecia que a grave crise econômica enfrentada pelos países da América Latina, “se devia a fatores internos, às equivocadas políticas nacionalistas que adotavam e às formas autoritárias de governo que praticavam”, excluindo qualquer pressuposto pautado no Paradigma da Dependência, ou seja, não considera que o subdesenvolvimento tenha relação com a assimetria das trocas econômicas; e, continua, “...assim, a solução residia em reformas neoliberais apresentadas como propostas modernizadoras, contra o anacronismo de nossas estruturas econômicas e políticas”.

Alerta ainda o Embaixador que a aceitação quase que imediata quer do diagnóstico, quer da proposta neoliberal, deveu-se a uma visão puramente economicista dos problemas da América

³³ O Consenso de Washington - Trabalho do Embaixador Paulo Nogueira Batista, contra o comportamento anti-nacional e servil de determinados governos e cidadãos Latinos-Americanos, incluso o Brasil e brasileiros.

Latina, aliada ao fato de que muitos dos economistas consultados tinham formação em universidades norte-americanas, de Chicago e Harvard.

Bernal-Meza (2001, p. 216), referindo-se à América Latina como um todo e em particular à Argentina, considera que o diagnóstico preconizado para os problemas argentinos “...eram de natureza essencialmente econômica, pelo que era necessária a adoção de um programa de caráter economicista que separa a gestão econômica da gestão política-social na política pública governamental”.

Na esteira neoliberal do “Consenso” prevaleceu a tese do Estado mínimo, invocando-se “excessos de regulamentação, asfixiantes das forças produtivas, sua ineficiência como empresário e sua irresponsabilidade fiscal”(BATISTA, pg 29). Nas dez orientações de políticas preconizadas em artigo de John Williamson³⁴, a privatização e a desregulação sem dúvida, foram as que mais diretamente viriam a atingir o setor elétrico. Não obstante, no trato de déficit público emerge um conceito não explicável, do ponto de vista econômico, mas importantíssimo para estabelecer parâmetros que induzam a privatização de empresas estatais, quando não se diferenciam despesas correntes daquelas concernentes a investimentos.

Assim, induz-se à carência de recursos para investimentos em nome do equilíbrio das contas públicas, mesmo para empresas sadias e aptas a financiarem seus débitos. Impede-se o financiamento de empresas estatais em nome do comprometimento do déficit público não cabível, uma vez que as próprias empresas tem receitas próprias e estariam aptas a honrarem, com seus compromissos. No caso específico do setor elétrico, a associação de uma política tarifária irreal, exclusiva para combate à inflação, com a recomendação de privatização e

³⁴ Economista inglês que cunhou a expressão Consenso de Washington em artigo publicado em 1989 após a reunião informal realizada naquela cidade.

ainda a proibição para levantamento de recursos externos, conduziria a uma insolvência articulada facilitadora de discursos privatizantes, pautados na ineficiência e na incompetência estatal, cabendo salientar os papéis desempenhados pela mídia e pela elite brasileira, majoritariamente favoráveis às alterações propugnadas para o setor elétrico.

Determinava-se uma alteração substancial na postura Latino-americana quanto ao modelo de desenvolvimento vigente a partir dos pressupostos da CEPAL. Como veremos nos capítulos a seguir, o setor elétrico brasileiro foi duramente atingido pela política privatizante posta em prática em obediência, entre outros fatores, ao “aconselhamento” determinado pelo “Consenso”, com resultados muito aquém dos esperados, sobrando para a sociedade arcar com os custos do conserto necessário.

Cumprе ressaltar que a implementação do modelo proposto, cujas características serão vistas no capítulo a seguir, se deu em um ambiente de incerteza quanto à sua aplicabilidade, a ponto de então Ministro das Minas e Energia, Rodolpho Tourinho, chegar a afirmar quando da troca de comando na condução do processo de privatização no BNDES, que “com tantas dúvidas não há nada oficial para os leilões de Furnas, Chesf e Eletronorte” (Jornal da CHESF, 2000).

CAPÍTULO 7

A IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO MODELO

Neste capítulo são apresentadas as ações tomadas no sentido da implementação do novo modelo do setor elétrico, proposto ao Governo, na esteira da reforma do Estado.

De acordo com as recomendações efetuadas por consultoria internacional³⁵, o novo modelo do setor elétrico exigiria uma alteração substancial nas áreas comercial, jurídica, regulamentar e institucional. Em outros termos, uma total reformulação. Tal concepção de alterações faz reviver um conceito estranho, mas muito difundido a partir do ano de 1993, segundo o qual “quase tudo está errado”.³⁶ Para este conceito, largamente divulgado e estudado no ambiente empresarial e administrativo, as empresas teriam que “esquecer como fazem para refazer tudo de forma diferente”(HAMMER, 1994, capa). Poucos se aventuravam a exprimir que faziam as coisas certas e da forma correta, pois estavam sujeitos ao bombardeio de acusações de que não aceitavam o novo ou o moderno. Óbvio que adaptações e evoluções são sempre necessárias, mas crer que “quase tudo está errado”, e o pior, partir para fazer diferente sem um mínimo período de experimento/adaptação confiável, dá vazão a especulações quanto à capacidade de realização desse novo ambiente.

De fato, considerando a coincidência de períodos quanto à inicialização das reformas no setor elétrico e o auge da “Reengenharia”, tudo tem a ver com a filosofia de que no setor “**quase tudo estaria errado**”, culminando com a determinação de alterações institucionais no montante propugnadas.

³⁵ Foi contratada a consultora Cooperd & Lybrand, a qual associou-se a outras empresas nacionais, para efetuar um diagnóstico do setor e propor as alterações necessárias à privatização.

³⁶ Reengenharia, logo na sua capa exprime: Esqueça o que você sabe sobre como as empresas devem funcionar: quase tudo está errado! (Hammer, 1994)

Desta forma, o ambiente para uma remodelagem estava aberto e, assim, em dezembro de 1997, a consultora Coopers & Lybrand, em consórcio com Latham & Watkins, MAIN Engenharia S.A, Engevix Engenharia S/C Ltda e Ulchôa Canto, Rezende e Guerra – Advogados, apresentou o “Relatório Consolidado Etapa VII”, com o projeto de reestruturação do setor elétrico brasileiro. O volume II do citado relatório, tem o título “Projeto Comercial Regulamentar”, o qual se inicia com uma introdução e abrange quatro partes, a saber:

Parte A: Modelo comercial do setor, estrutura setorial e arranjos comerciais:

Novo modelo comercial proposto para o setor

Implicações estruturais do modelo comercial

Arranjos comerciais para as redes de transmissão e distribuição

Parte B: Quadro jurídico e regulamentar:

Quadro jurídico

Regulamentação econômica, técnica e de serviço ao cliente

Parte C: Mudanças institucionais e redefinição de responsabilidades:

Mudanças institucionais

Revisão das funções da Eletrobrás

Parte D: Financiamento do setor e avaliação de riscos:

Financiamento do setor

Avaliação de riscos e retornos

O contexto de elaboração do referido relatório, portanto, já contava com a edição da Lei 8631 e do Decreto 774, de 1993, instrumentos que aboliram as tarifas nacionais uniformes, a Reserva Global de Garantia (RGG) e o sistema de remuneração pelo custo do serviço, este substituído pelo “preço do serviço” (price-cap). Tais instrumentos, contudo, também

objetivavam restaurar o equilíbrio econômico-financeiro, ou porque o Governo absorveria dívidas das empresas ou porque exigiria que as empresas de distribuição (tratadas como D/C – distribuição e comercialização) contratassem energia de empresas supridoras.

Outros instrumentos legais também haviam já sido emitidos tais como:

- a) Lei 8987/95 – Lei de Concessões de Serviços Públicos – exige licitação em todas as obras de serviço público;
- b) Lei 9074/95 – Adaptação da Lei de Concessões ao serviço de energia elétrica e introdução do princípio de livre acesso às redes de transmissão e de distribuição;
- c) Decreto 2003/96 – regulamenta o conceito de Produtor Independente de Energia;
- d) Lei 9427/96 – cria a ANEEL, como entidade independente de regulamentação do setor.

O referido relatório foi a base para a edição da já referida Lei nº 9648 de 27/05/1998, a qual segmentou as atividades do setor elétrico em geração, transmissão/distribuição e comercialização, além de criar o ONS – Operador Nacional do Sistema Elétrico, e o MAE – Mercado Atacadista de Energia Elétrica.

Países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, via de regra, estão sujeitos às ondas culturais dos países desenvolvidos, fixando uma relação da “Teoria da Dependência” segundo a qual existem situações “onde se desenvolvem as relações de dependência, vale dizer, nos meios de articulação econômica e política dos estados periféricos com os estados desenvolvidos” (PALMA apud OLIVEIRA in BEDIN, 2000, p. 168). Assim, toma reforço a idéia de que as privatizações ocorridas no território brasileiro cumpriam o papel propugnado pelos credores nacionais, isto é, pelos detentores do poder econômico e político internacional.

Ainda de acordo com análise de Oliveira (apud BEDIN, 2000, p. 171), a “dependência manifesta-se não só como fenômeno econômico externo. Era detectada também em forma de diferentes ângulos de estrutura interna, tanto social, cultural e ideológico como no enfoque de uma dimensão direcionada à instância crítico-conceitual”.

Por outro lado, o argumento de que as privatizações ocorridas em outros países serviriam de modelo para os problemas mundiais do setor elétrico não se aplica. Pois, a implementação das mudanças concebidas não vieram, de fato, a se constituir como fatos exemplares haja vista os acontecimentos futuros. Por um lado, a falência da Enron – até então símbolo do êxito empreendedor da indústria de energia e, por outro lado, com as privatizações não se obteve uma regulação satisfatória dos respectivos serviços na Inglaterra (MACGRECOR, 2003).

Por outro lado, a eficiência privada propalada pelo discurso neoliberal pode ser contestada pelos acontecimentos ocorridos nos diversos setores empresariais no mundo, quando vêm à tona escândalos de toda a ordem, explicitando um comportamento nada ético para não dizer corrupto. Saliente-se o comentário do embaixador Guimarães (2004):

Os escândalos se sucederam nos Estados Unidos: Enron, World Com, Xerox, Adelphia, Kmart, Lucent, Tyco, Vivendi, etc. etc. Sua característica central é o gangsterismo sofisticado dos executivos que manipularam a contabilidade, inflaram os lucros, promoveram a alta dos preços das ações, receberam ações, venderam essas ações e enriqueceram enquanto suas supostas “eficientíssimas” empresas, um “exemplo” para as empresas e empresários brasileiros, iam à falência, assim como se evaporavam as poupanças dos pequenos investidores e os empregos dos trabalhadores, eternas vítimas.

Vale dizer que “...uma... lição útil e um tanto surpreendente da cultura histórica é que fatos amplamente aceitos freqüentemente estão errados” (STIGLER, apud WRISTON, 1994, p. 83). Que digam as publicações de Theo Macgregor (2003), quando se refere à privatização na

Inglaterra “Um modelo para não ser seguido” e o artigo do ex-Ministro Bresser-Pereira (2004) intitulado “Falta de reformas?”, referindo-se ao Brasil:

Reformas institucionais são sempre necessárias, constituindo uma atividade rotineira dos Estados. Os Parlamentos existem para isso. As reformas, entretanto, devem ocorrer de forma gradual, porque é necessário tempo para serem bem desenhadas e bem debatidas, para, por meio da persuasão e do compromisso, alcançarem maioria para aprovação e, finalmente, para serem implementadas.

No contexto, convém ressaltar o pensamento de Maia (2003, p. 115), para quem a privatização dos serviços essenciais enfraquece o poder do Estado, uma vez que

O *modus operandi* das empresas privadas que só visam o lucro passou a ser também o objetivo do Estado-Nação, o que resulta no processo da soberania do mercado no oferecimento dos serviços da lei e da ordem e o transforma em uma alternativa para a própria democracia. Vale dizer para todo tipo de política, uma vez que negando a necessidade de serem tomadas as decisões políticas pelo Estado-Nação, transforma o cidadão em consumidor, ou para ficar mais claro, o consumidor toma lugar do cidadão.

7.1 AS PRIVATIZAÇÕES A QUALQUER CUSTO

Os governos Collor e Fernando Henrique apresentaram várias justificativas objetivando reformular o setor de energia elétrica. Contudo, “o colapso da capacidade de investimento do Estado e a deterioração da situação financeira das empresas concessionárias foram as principais motivações”(ALMEIDA E PINTO JR., 2003, p. 4 e 5)³⁷. Se por um lado, o colapso da capacidade de investimento do Estado se refere ao problema da dívida externa dos países da América Latina, conforme nos atesta Paulo Nogueira Batista no seu trabalho já referido sobre o “Consenso de Washington”, por outro lado, a causa da deterioração financeira das empresas é explicada pela política tarifária utilizada (MELO, 1983 e 1990), já a partir da

³⁷ Though several factors have driven electricity reforms in Brazil, the collapse of the State’s capacity to invest and the deterioration of utilities’ financial situation have been the main motivations for change (ALMEIDA E PINTO JR., 2003, p. 4 e 5) Tradução livre do autor.

década de 70, como forma de conter o surto inflacionário então vivido pela nação. Tais fatores, por si só, justificam a tese da “Teoria da Dependência” aplicada à nação brasileira, haja vista a adoção de políticas prejudiciais ao desenvolvimento econômico, particularmente quando se deixa de investir em infra-estrutura energética. O mais grave é que

...o pensamento dos cientistas sociais, principalmente da América do Sul, consolidava-se sob a influência quase que exclusiva de conceitos e teorias européias e norte-americanas a respeito da sua realidade. Tal situação fazia fugir-se da verdadeira problemática sócio-política e econômica local, alienava seus estudiosos e a própria sociedade de discussões sobre essas fundamentais questões, impedindo a busca das adequadas soluções (OLIVEIRA, apud BEDIN, G., pg 163)

Não foram poucas as advertências efetuadas pelas empresas de energia elétrica, nos fóruns do GCOI e GCPS, quanto aos riscos de desabastecimento que o país corria nos médio e longo prazos em face da carência de investimentos. Não obstante, o setor elétrico daria a sua contribuição para a manutenção de taxas inflacionárias um pouco menores, sendo que isto lhe custou, posteriormente, acusação de “*exótico e ineficiente*” (LEITÃO, 2001). Não tivesse o setor elétrico sido penalizado com a política de baixas tarifas – o que não sucedeu com o setor petróleo –, este não seria argumento para a transformação proposta. Ademais, como foi argumentado, a responsabilidade pela fragilidade do setor, ou seja, as causas que conduziram o setor a tal situação não foram explicitadas nem explicadas à sociedade. No bojo de uma pregação liberal, o sistema estatal não seria capaz de melhorar a eficiência administrativa nem de fornecer ao consumidor o direito de escolha do serviço e do provedor que vai abastecê-lo (MARQUES, 2002).

Nesse sentido, convém voltar a citar França (2002):

Quando nenhuma das condições básicas existem, e a reforma é levada adiante de qualquer maneira, substitutos da competição entram em campo para tornar palatável o novo mercado aos agentes econômicos. Aparecem então as cláusulas complacentes de reajustes de preços da energia, o aviltamento dos preços dos ativos elétricos estatais e a concessão de facilidades financeiras para facilitar a sua venda. Em outras palavras, os ganhos que a ausência de uma competição

verdadeira faz, são garantidos antecipadamente em vantagens nebulosas ou embutidos numa liberdade quase irrestrita de preços.

Nesse patamar ações governamentais foram implementadas no sentido de “preparar” as empresas para a privatização. Ações de governo foram realizadas, objetivando melhorar a eficiência das empresas e assim, torná-las atrativa ao capital privado. Reformas administrativas, enxugamento de pessoal, reestruturação da dívida e outras ações foram efetivadas pelo governo em todas as empresas privatizáveis. Como então não seria o governo capaz de melhorar a eficiência das empresas?

Assim sendo, à luz das evidências, não seriam as incapacidades ou as incompetências administrativas, nem tampouco o esgotamento do modelo as razões para a reforma, mas sim problemas de ordem macroeconômica (ALMEIDA E PINTO JR., 2003, p. 5). Verifica-se, então, mais uma vez, a influência da abordagem funcionalista, onde a ação é o mais importante.

As empresas do setor elétrico em sua grande maioria eram sociedades de Economia Mista, significando dizer que o Estado detinha a maioria do seu capital e havia ações em poder de outros acionistas que não o Poder Público. As ações ordinárias, em sua totalidade, pertenciam ao Estado ou a órgãos do Estado que também indicavam a totalidade dos membros dos Conselhos de Administração. Uma vez definidas as novas regras do novo modelo para o setor, a decisão foi de privatizar, o que significa, de acordo com o dicionário “Novo Aurélio”, *tornar privado ou particular*. Entende-se, assim, que as ações ordinárias, na sua maioria, passariam às mãos de particulares, da iniciativa privada. No entanto não foi isso que ocorreu. Como diz Bull:

Precisamos também levar em conta o ponto de vista marxista de que as regras servem não como instrumento dos interesses comuns dos membros de uma sociedade, mas dos interesses especiais dos seus membros dominantes. Esta é uma percepção importante da função social de todas as regras, que é essencialmente válida com respeito à função exercida pelas regras legais. É o que acontece, naturalmente, com todos os atuais sistemas de regras sociais, que estão imbuídos dos interesses e valores especiais daqueles que os formulam. Como a influência exercida pelos membros de uma sociedade nesse processo de formulação de regras provavelmente será sempre desigual, qualquer sistema histórico de regras servirá os interesses dos elementos dominantes da sociedade mais adequadamente do que os interesses dos outros membros.(2002, p. 67).

De fato o objetivo era o de privatizar, a partir de uma avaliação de ativos efetuada sob a coordenação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, entidade eleita como coordenadora e implementadora de todo o processo, cuja orientação era no sentido de se cumprirem os prazos estabelecidos, os cronogramas estabelecidos e venderem-se as empresas do setor elétrico.

Contudo, à luz da definição do que seja privatizar, isso de fato não ocorreu. Veja-se, como exemplo, o caso das privatizações da CELPE (PE), COSERN (RN) e COELBA (BA). As ações ordinárias, com direito a voto, hoje estão assim distribuídas, em números redondos:

Guaraniana S/A - 88%

Iberdrola Energia do BR – 8%

Previ – 2%

Outros - 1%

Ocorre que a composição acionária da Guaraniana dá-se da seguinte forma:

Iberdrola energia do BR - 39%

Banco do Brasil – 12 %

Previ – 49%.³⁸

³⁸ Informações disponíveis no site: <http://www.info@economica.com.br>, de 30/09/2004.

Ou seja, de fato a Previ, Caixa de Pecúlio dos funcionários do Banco do Brasil, órgão de direito privado, mas com controle estatal, detém 51% das ações das empresas citadas. Contudo o controle das empresas é efetuado pela Iberdrola, que indica diretores e estabelece as metas empresariais, cabendo à Previ apenas a indicação de um conselheiro.

Para o grande público, houve a privatização. No entanto, o que se vê é tão somente a transferência da administração para um ente privado cuja composição acionária é constituída, na sua maioria, por entidades estatais ou controladas pelo Estado. Tal fato não se dá somente no âmbito dessas empresas citadas. Praticamente em todas as outras “privatizações”, a participação acionária do Estado permanece superior³⁹, sendo que o controle empresarial e operacional é exercido por quem detém a minoria das ações. Eletropaulo, Light Rio, Cemar são outros exemplos dignos de referência, inclusive com a participação direta do BNDES.

Como a privatização tinha que ser efetivada – caso contrário poderia parecer um fracasso político –, para facilitar e atrair investidores, o BNDES financiou parte da aquisição das ações ao próprio comprador privado, externo ou nacional. Ou seja, coube à poupança nacional atrair investidores para a aquisição do patrimônio que pertencia à nação brasileira.

Essa prática parece nos revelar a verdadeira face da privatização do setor elétrico brasileiro, qual seja, ela haveria de acontecer, mesmo às custas de recursos nacionais, em nome da política macroeconômica e para dar respaldo a exigências do FMI e BIRD.

Por outro lado, não há investimento privado sem que haja perspectiva de retorno do capital investido. Assim para atrair ainda mais o investidor, o regime tarifário do setor elétrico

³⁹ Para detalhes, interligar-se ao site: <http://www.info@economica.com.br>

nacional foi alterado profundamente. O regime do “custo pelo serviço” foi substituído pelo “revenue seeking”, garantindo remuneração automática de custos atinentes à desvalorização da moeda, embora com periodicidade anual. Significava, em outras palavras, que o investidor não correria riscos quanto ao valor da moeda, garantindo a remuneração dos acionistas em moeda estrangeira (FRANÇA, 2000; OLIVEIRA, 1997).

Sem dúvida, tal procedimento ia de encontro a um dos argumentos que justificavam a privatização, qual seja, a diminuição dos valores tarifários em face da concorrência que se objetivava alcançar. Conforme o IDEC, em fevereiro de 2000 a tarifa social havia aumentado 310%, enquanto diminuía em 16% o custo para os grandes consumidores⁴⁰. A vinculação do ajuste tarifário à desvalorização da moeda fez ressurgir prática de antes do Código de Águas, quando as tarifas eram atreladas ao padrão ouro, como referido no item 2.3. De fato, um retrocesso, o qual só pode se justificar pela decisão de privatizar a qualquer custo, independentemente da melhora preconizada para a sociedade, com a prioridade de atrair investidores estrangeiros e obter dólares para o pagamento da dívida externa (ALMEIDA, 2003, p.23).

Como escreveu o professor Feijó de Melo (2002):

Na verdade,... não existe nenhuma outra razão para respaldar o tamanho dos aumentos, que não a insistência do Governo em prosseguir a todo custo com a implementação plena do atual modelo do setor elétrico, totalmente inadequado à realidade brasileira.

As críticas ao modelo então existente e ao seu “modus operandi”, conduziu à criação do Mercado Atacadista de Energia – MAE, que merece análise específica no item a seguir.

⁴⁰ “IDEC: telefonia e energia não melhoraram com privatização”. Em <http://www.energy.efe.br/anterior/EEN-000206.htm>. Acesso em 04/02/2004

7.2 O MAE – AS PREVISÕES DE MERCADO

A reestruturação do setor elétrico brasileiro previa a sua desverticalização, isto é, empresas que tinham geração, transmissão e distribuição, deveriam ser separadas em três ou mais empresas, a depender de análise específica. No caso da CHESF, sendo uma empresa de geração e de transmissão, uma das propostas era dividi-la em quatro empresas sendo, três de geração e uma de transmissão. A geração seria toda privatizada, cabendo ao Estado manter a empresa de transmissão. A justificativa era de que com isto seriam facilitadas as privatizações, as quais começariam, como de fato ocorreu, através das empresas de distribuição, oferecendo ao mercado sinais claros da intenção do governo e extinguindo a competição “Estado X capital privado” neste segmento do setor elétrico (MILLA, 2001; ALMEIDA, 2003).

Na esteira da reforma, foram criadas as figuras do “livre consumidor” e do “comercializador”. Respectivamente aquele pode comprar a energia da qual necessita de qualquer fornecedor/gerador, e este é o agente autorizado a vender energia a consumidores finais e a comprar e vender energia no âmbito do Mercado Atacadista de Energia - MAE. Dessa forma, o MAE foi criado para ser o ambiente de compra e venda de energia, funcionando como uma “bolsa de valores” onde a ação é a energia a ser produzida.

De outra forma, de acordo com publicação ASMAe [s.d.],

O MAE é o ambiente de processamento financeiro de operações de energia elétrica, regido pelo Acordo de Mercado. Por sua vez, o Acordo de Mercado é um contrato multilateral de adesão, subscrito por agentes do setor, que define as condições de instituição e funcionamento do MAE.

No modelo anterior e para atender o que preconizavam o DNAEE, através do PLANTE-Planejamento de Tarifas de Energia Elétrica – e a Eletrobrás, através da sua Diretoria de Planejamento e Engenharia, com a participação do GCOI, CCON e GCPS as empresas, anualmente, efetuavam previsões de mercado de curto, médio e longo prazos.

Tais previsões eram as referências para o planejamento da operação do sistema, fixação de tarifas para o setor e para o estabelecimento de diretrizes para a sua expansão com o estabelecimento de um programa de obras, haja vista que o horizonte das projeções iam de um mês a dez anos. Eventualmente incursões eram elaboradas em até vinte anos de horizonte para as previsões. Não obstante, para efeitos da operação do sistema, através dos órgãos competentes do GCOI e do CCON (Comissões Mistas de Mercado - COMAM), eram realizadas mensalmente atualizações das previsões, com o que se otimizava a operação do sistema. Por sua vez, o valor das tarifas uma vez estabelecido para um determinado ano fiscal, não seria mais alterado, a menos da correção necessária em face da inflação, quando eram aplicados índices setoriais.

Neste particular, vale ressaltar o uso político para determinar o valor corrigido da tarifa, uma vez que os índices setoriais eram aplicados de acordo com conveniência do Ministério da Fazenda. Se por um lado ajudava a combater a inflação, por outro prejudicava o setor, tornando-o inadimplente com suas obrigações e permitindo atrasos de pagamento inclusive entre concessionárias. Contudo a base para a revisão do valor tarifário no ano não se alterava. Contratos assinados entre concessionária geradora de energia e concessionária distribuidora, além de entre concessionária e consumidor final, garantiam a receita do setor. Houve decerto, inadimplências, notadamente entre empresas distribuidoras e geradoras, as quais serviram de

premissa para um pensamento sobre reforma no setor. As causas das inadimplências, contudo, não estavam no modelo do setor, mas na gestão das empresas.

Inicialmente a taxa de remuneração estabelecida legalmente, situava-se entre 10 a 12 por cento do denominado investimento remunerável. Contudo, com o uso das correções tarifárias para ajudar a diminuir a inflação, tais limites não foram mais atendidos e, regularmente, a remuneração atribuída às empresas passara a ser uma média do setor (MELO, 1990). Isto é, as empresas mais eficientes e, por conseguinte, mais lucrativas, através da conta de reserva de garantia, cediam recursos para cobrir o rombo daquelas menos eficientes, em um explícito estímulo à ineficiência. Poderia ocorrer que balanços fossem maqueados para induzir prejuízos e assim, empresas lucrativas, que deveriam recolher à conta da RGG – Reserva Global de Garantia, passariam a receber dessa conta.

Com o novo modelo, tudo se altera. Os valores da tarifa, considerados os custos de produção, transmissão e distribuição, são agora determinados pela lei da oferta e da procura, isto é, depende da quantidade e da fonte de energia disponível para a venda atual e futura e da quantidade prevista a ser demandada. Isso tudo negociado no âmbito do MAE, que como vimos, é o ambiente de compra e venda da energia.

A justificativa para definir um ambiente de mercado para energia elétrica parte do pressuposto de que há condições de se estabelecer uma competição no seu contexto, pelo menos no que tange à produção, condição essa inexecutável, haja vista a não existência de sobras de energia, isto é, a oferta já se aproximara bastante da procura. Mesmo assim, pelas novas regras os diversos produtores independentes podem disponibilizar sua potencialidade de produção e assim, oferecer, através do MAE, quantidades de energia a serem consumidas no presente ou

no futuro. É fato que isso é possível, mas para um produto quando há condição de previsibilidade mais confiável, o que não é o caso da energia elétrica. Repetimos o que dita o manual de previsão de carga de energia elétrica da Union Internationale des Producteurs et Distributeurs d'Énergie Électrique (UNIPÉDE): “Na economia a previsão é, ao mesmo tempo, necessária e impossível”(1972, p. 9).

Por oportuno, convém salientar que

É esse novo mercado, projetado por meia dúzia de iluminados, que é o calcanhar de Aquiles da reforma. É nele que, a pretexto de introduzir a competição, aumentar a eficiência e reduzir preços, foi colocado o ovo da serpente. O que se tem verificado é a manipulação das próprias regras desse novo mercado para realizar a mais maciça transferência de riqueza de consumidores para investidores de que se tem conhecimento na história da indústria (ILUMINA, 2002).

Aprimorar os métodos de previsão seria, assim, uma necessidade imperiosa antes de qualquer alteração de determinação de tarifas que exijam maior precisão nas projeções de mercado, como é o caso do novo modelo que respalda, precisamente, a existência do MAE. O cálculo da probabilidade de um determinado valor de mercado de energia elétrica vir a ocorrer sofre restrições inúmeras, haja vista a diversidade de variáveis envolvidas, tais como: consumo por consumidor residencial, perspectiva de crescimento econômico da Região e do País, investimentos setoriais em áreas da indústria e do comércio, disponibilidade da energia, demanda reprimida, programas de conservação de energia, avanço tecnológico, consciência e aprendizado do consumidor, entre outros, todas de complexa previsibilidade. Desta forma, a variável mais “confiável” é a perspectiva da disponibilidade de energia, esta definindo o mercado a ser atendido. Isto é, o mercado menos sujeito à imprevisibilidade seria aquele visto sob a ótica da oferta. A previsão da demanda, sem dúvida, ainda que estejam agregados instrumentos matemáticos de previsão modernos, suscita inúmeras incertezas, não compatível

com o objetivo de estimular produtores privados a arriscarem-se a investir, notadamente no longo prazo.

A propósito, reproduzir pensamento dos que fazem a ONG Ilumina quanto ao modelo mercantil da energia elétrica, considerado autofágico:

1. Não se exige das distribuidoras a contratação de 100% do mercado. No início, a ANEEL chegou a deixar 15% do mercado livre. Agora, desconfiaram ser muito e reduziram para 5%, o que ainda é muito. Em termos de Brasil, significa o consumo de todo o estado do Paraná.
2. Uma parte das usinas futuras não são viabilizadas, pois não tem contratos. Se todas as distribuidoras não se contratarem 5% do mercado, o equivalente a uma usina de 4.000 MW não sai do papel!
3. O preço spot, pelas características brasileiras, é mais “convidativo” do que “punitivo”. A distribuição entre secas e cheias é mais favorável a cheias. Maior probabilidade de preços baixos.
4. As distribuidoras são atraídas a comprar no spot. Ao vender a diferença no MAE sem a garantia de suprimento futuro, a probabilidade do operador turbinar água, pensando ser dispensável para a garantia futura, aumenta. É o engano de vender segurança pensando ser energia interruptível.
5. Aumenta a probabilidade de esvaziamento dos reservatórios.
6. Aumenta o risco do sistema.
7. Caso ocorra uma seca simples, o preço spot explode.
8. A distribuidora que arriscou busca desesperadamente por contratos ou pela ajuda do governo para punir o consumidor pela “quebra do equilíbrio econômico financeiro”.
9. Todas as distribuidoras são prejudicadas. Mesmo aquelas contratadas, pois estão correndo um risco maior de não terem seus contratos honrados. Ou seja, no sistema brasileiro o risco não é reparável. Estamos todos no mesmo barco. O erro está na base do modelo! (MODELO PERVERSO, 2003).

A continuar nessas condições, vislumbra-se um elevado risco de desabastecimento, considerando que cada produtor, independente ou não, irá buscar vender toda a sua energia, se possível dentro de uma determinada escassez programada, elevando os preços a serem cobrados ao consumidor final. Aliás, até por isso, mas não só por isso, vivenciou-se o racionamento em 2000/2001.

Conclui-se que o MAE, por ser um ambiente de negociação de energia e por ser esta determinada apenas pelo lado da oferta, torna-se um fórum desnecessário e complicador do

setor, tendo ainda a possibilidade de oferecer justificativa para a concentração de quantidades de energia em áreas que possam pagar mais em detrimento daquelas menos afortunadas, tratando este bem como algo não essencial no contexto econômico e social da atualidade. Dir-se-á que caberia ao órgão regulador atuar no sentido de mitigar tais efeitos. Neste sentido, no ítem a seguir, trataremos do papel do órgão regulador no modelo atual e reformado.

7.3 O ÓRGÃO REGULADOR

Uma expressão de domínio público diz que “*Nas relações entre o fraco e o forte, a lei liberta e a liberdade escraviza*”. No contexto de uma reforma neoliberal, tal pensamento parece absurdo e é definitivamente inaceitável por quem acredita e aceita o mercado como regulador das relações econômicas e sociais. Assim, a reforma do setor elétrico brasileiro seguiu modelos já adotados em outros países, mesmo se sabendo das peculiaridades de um sistema predominantemente hídrico sem similar no contexto internacional, a menos de regiões específicas como, por exemplo, o vale do Tennessee nos EUA. Nesse sentido caracterizou-se a reforma por:

a) desverticalização das empresas, ou seja, a separação entre geração, transmissão e comercialização/distribuição; b) introdução da competição na produção/geração e nas atividades de comércio com acesso livre às redes de transmissão; c) adoção de uma nova estrutura institucional com regulação independente; d) privatização das companhias públicas (ALMEIDA, 2003, p.5).⁴¹

Dessa maneira, a reforma exigia uma reformatação da regulamentação dos serviços de eletricidade, até então sob a égide do Estado através do Departamento de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), órgão subordinado ao Ministério das Minas e Energia. Considerando a inexistência de pré-requisitos que justificassem efetivamente o programa de privatizações

⁴¹ i) unbundling of production – generation, transporting and trading activities; ii) introduction of competition in production-generation and trading activities and a open-access to the network; iii) adoption of new institucional framework with independent regulation (sectorial regulatory agencies); iv) privatization of public utilities. Almeida (2003, jun. p.5), com tradução livre do autor.

estabelecido “ironicamente o novo modelo, para funcionar, passa a demandar uma seqüência interminável de novas normas e instruções legais” (FRANÇA, 2002).

A regulamentação dos serviços de energia elétrica no Brasil, efetivamente, foi iniciada através do decreto 24.643 de 10/07/34, o chamado “Código de Águas”, o qual estava baseado em fundamentação jurídica de Alfredo Valadão tendo sido encaminhado ao Congresso Nacional através do brigadeiro Juarez Távora. Entre outras determinações, esse decreto estabelecia o regime de monopólio da exploração dos serviços de energia elétrica mediante a instituição de concessão a ser outorgada por decreto do Presidente da República. Ademais, subordinava sua fiscalização ao Poder Concedente e instituíu o regime do serviço pelo custo, significando que as tarifas seriam determinadas a partir dos custos do empreendimento efetivamente comprovados.

O Decreto-lei 852, de 11/11/1938 subordinou as construções de linhas de transmissão e de redes de distribuição a autorização ou concessão federal e, o Decreto-lei 284, de 18/05/1939, modificado pelo de nº 1699, de 24/10/1939, criou o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE) com a incumbência de estudar, opinar e propor ao Governo Federal, temas e medidas relativos ao setor, tendo, posteriormente, também, a responsabilidade de coordenar as atividades necessárias em caso de racionamento de energia.

Somente em 1941, através do Decreto-lei nº 3128, de 19/04/1941, o lucro sobre o investimento remunerável foi estabelecido em 10% (dez por cento). No entanto a regulamentação da legislação relativa aos serviços de energia elétrica só veio a ser instituída em 26/02/1957 através do decreto nº 41.019.

Dois outros institutos legais merecem registro especial. O primeiro trata-se do decreto nº 4904 de 17/02/1965 que transformou o CNAEE em Departamento de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), dando mais autoridade ao órgão regulador; e o segundo refere-se à lei nº 5655 de 20/05/1971, que alterou os limites da remuneração legal – passou a ser de 10 a 12%, a critério do Poder Concedente –, e criou a Reserva Global de Reversão – RGR, a fim de prover recursos para reversão e encampação dos serviços públicos de energia elétrica.

Convém registrar que a história de tais dispositivos legais está intimamente ligada à história da política nacional. Desde 1907 existia um projeto de lei para a regulamentação dos serviços de eletricidade. Porém, só a partir do ano de 1934 o Brasil implantou a regulamentação, e supera as resistências dos interesses comprometidos com a desregulamentação ou não regulamentação.

Não obstante, como veremos a seguir, os adeptos da desregulamentação ou não regulamentação, voltaram à carga na década de 90. Aproveitando-se do contexto político nacional e da onda do pensamento neoliberal, obtiveram um êxito relativo quando da edição da lei 8631 e do decreto 774, em 1993, instrumentos que aboliram as tarifas nacionais uniformes, a Reserva Global de Garantia (RGG) e o sistema de remuneração pelo custo do serviço.

Por outro lado, a lei 9427/96 cria a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), como entidade independente de regulamentação do setor, em substituição ao antigo DNAEE. Neste ponto emerge outra discussão importante, sobre quem deve regulamentar os serviços públicos, se entidades estatais, como o DNAEE, ou instituições independentes, no caso a ANEEL. A regulação independente é basicamente uma experiência americana e, por outro lado, a

literatura sobre o assunto, isto é, a discussão sobre quem melhor regulamenta o setor, não é conclusiva, dando margem a interpretações variadas (MELO, 2000, p. 9).

No caso brasileiro, especificamente, a introdução da regulação independente veio a reboque da determinação de desestatizar o setor, no sentido de criar incentivos ao investimento, sinalizando com uma regulação mais condizente com os interesses do investidor, garantindo-lhe uma remuneração, por óbvio, desatrelada de óbices institucionais. No pensamento dos reformistas, a introdução da competição na produção da energia, por si só garantiria que os preços se estabilizassem em patamares que, ao mesmo tempo, bem satisfariam a investidores e consumidores. Considere-se que a fixação de tarifa não se dá mais pelo custo do serviço, mas sim pelo que se denomina de “price cap” que pode gerar lucros maiores às empresas que obtiverem ganhos de produtividade.

Em princípio, parece ser uma boa idéia. No entanto pode-se argüir o que sejam ganhos de produtividade efetivos que não atinjam, direta ou indiretamente, a qualidade dos serviços prestados ao consumidor. Para tal cabe o papel do órgão regulamentador, o qual, independente do governo e, assim, não comprometido com aspectos sociais, tende a submeter-se aos interesses corporativos das empresas concessionárias de energia elétrica, ou, em outros termos, ser capturado pelas empresas reguladas. Nesse sentido, a regulamentação privada atenderia aos interesses do investidor em detrimento do consumidor.

No entanto, convém registrar que a efetividade de um órgão, - privado ou público estatal -, depende fundamentalmente da sua administração ou gerência. No caso do setor elétrico brasileiro, a gênese do processo de privatização foi a deterioração da situação econômica e financeira das empresas públicas, causada pela transferência de recursos das empresas de

menor custo para aquelas de maior custo, agravado pelo fato da tarifa ser insuficiente para remunerar adequadamente o setor, fruto da política de contenção de preços implantada no Governo, com fins de diminuir as taxas da inflação.

Verificou-se, pois, que o governo, querendo demonstrar força e autoridade para fazer, reajustou as tarifas e, através do Tesouro Nacional, assumiu o excesso dos débitos das companhias e as saneou, com a justificativa de que estava preparando-as para a privatização. Isto é, quando poderia dar resultados positivos ao próprio Governo, as empresas são vendidas. E na esteira da privatização, é também transferida ao setor privado a própria regulamentação do setor.

A argumentação acima vem no contexto da assertiva de que não é o regime de propriedade que induz eficiência ou eficácia a um setor. De acordo com Melo (2000) a capacidade, pública ou privada, da regulação apresenta falhas regulatórias importantes, quais sejam:

a) Regulação por Agência Regulatória

- Captura dos reguladores pelas empresas reguladas
- Supercapitalização
- Regulação não-competitiva
- Objetivos difusos – regular em nome do interesse público
- Coordenação débil entre diferentes reguladores
- Insuficiente responsabilização política das agências regulatórias.

Ainda na regulação privada,

...a crítica fundamental ao modelo de agência regulatória independente baseia-se essencialmente no seu déficit democrático. Nesse sentido, sua autonomia e independência representam uma ameaça ao interesse público na medida em que agentes não-eleitos tomam decisões relevantes para a sociedade (Melo, 2000, p. 9).

b) Regulação pela estatização

- Captura das empresas públicas por políticos e sindicatos
- Excesso de pessoal
- Monopólio público
- Orientação dos gestores públicos por metas ambíguas e inconsistentes
- Coordenação débil entre diferentes empresas públicas
- Nenhum controle efetivo das empresas públicas pelo Congresso, tribunais ou ministério gestor.⁴²

As falhas atribuídas à regulação independente são, efetivamente, aspectos relevantes para um serviço de natureza pública, notadamente no que se refere à ausência da responsabilidade política. Por outro lado, no que diz respeito à regulação pública, as deficiências de caráter gerencial podem ser resolvidas sem maiores dificuldades, haja vista a atuação do Governo quando decidiu privatizar. Quanto ao controle pelo Congresso, tribunais ou ministérios, basta haver legislação específica, tendo há considerar ainda que no regime anterior todo o plano de obras de cada empresa era aprovado no Congresso Nacional. Parece óbvio que no plano gerencial o controle será tanto mais efetivo quanto maior for a democracia ou o exercício da cidadania praticada. Neste particular considere-se que no caso brasileiro não há como se ter referência de prática regulatória se, durante anos, vivenciou-se regime de exceção.

No particular, evitou-se discutir aspectos relacionados à credibilidade maior da agência independente, considerando que tal característica aplica-se mais ao que se crê da nação como um todo independente do que seja privado ou público. A credibilidade, pois, está associada ao grau de cultura e educação dos cidadãos do país, sejam eles do serviço público ou privado.

Assim, ao finalizar este tema, compreende-se que a regulação pública oferece maior garantia de atendimento à sociedade que uma regulação independente ou privada. Não obstante, para

⁴² Dados retirados do Quadro I do artigo do Prof. Marcus André Melo, 2000.

atender aos reclames do investidor com olhos voltados para um país ainda em desenvolvimento cujo objetivo primeiro e, parece, único é o lucro, a regulação independente seria mais conveniente.

No caso brasileiro, a ocorrência do racionamento já referido contribuiu para um entendimento de que a ANEEL seria pouco efetiva. Noutros termos, Almeida e Pinto Jr. (2003, p. 19) ainda consideram que a criação de um grupo especial para tratar do racionamento afetou a reputação da ANEEL, “deixando claro um sentimento público de que as instituições criadas através das reformas falharam na produção de resultados positivos para o consumidor final”.

Ademais, como cita o Prof. Melo, “não existe um desenho regulatório ótimo padrão, mas sim uma variedade de alternativas que dependem do contexto constitucional de cada país” (MELO, 2000, apud LEVY e SPILLER). Pode-se acrescentar, também do contexto político e social.

Concluindo, pode-se referir que por um lado, a aplicação da fórmula estabelecida pelo “Consenso de Washington”, de característica neo-liberal, redundou em fracasso do ponto de vista social e econômico, como o desemprego, o aumento substancial da pobreza e o incremento da desigualdade de renda (Garcia-Meza, 2003), e, por outro lado, no dizer de Bresser-Pereira (2004):

Sob pressão do exterior, existe sempre o risco de que se aprovem reformas erradas, que não interessem ao país. Veja-se, por exemplo, a permissão para que empresas multinacionais adquirissem nossos serviços públicos monopolistas ou quase monopolistas e nossos grandes bancos de varejo. Ou então a reforma que abriu nossa conta capital, permitindo a livre entrada e saída de capitais. Foram reformas desastrosas para o país”.

CONCLUSÃO

Que fatores conduziram o Governo a privatizar o setor elétrico? Foram eles de fato para atender a uma demanda da sociedade, uma adaptação à natureza dos governados ou uma imposição da conjuntura política e econômica internacional?

A luta de classes preconizada por Marx parece ser uma constante. Um Estado não desenvolvido, representando uma enorme quantidade de pessoas que não são atendidas nas suas necessidades básicas, exige políticas sociais integradoras, voltadas para a inserção na economia daqueles que foram excluídos. E a energia elétrica, nesse contexto, não deve ser hoje considerado um bem supérfluo, devendo assim ser acessível a toda uma população.

Na história da energia elétrica no Brasil, há a constatação de que a luta entre privatizantes e estatizantes deu-se desde o início da instalação da indústria, concomitantemente com a postergação de uma legislação que regulamentasse os serviços públicos pertinentes. É fato que só através da estatização foi que se deu o salto qualitativo que permitiu, no Brasil, uma maior disponibilidade de energia, notadamente nas regiões Norte e Nordeste. Ainda hoje muitas são as localidades atendidas pelo Estado nos recantos do país, sem que haja demandas por parte do setor privado.

È também verdade que houve financiamento externo patrocinado por diversas entidades internacionais, tais como BIRD, BID, Fundo Nakajima e outros. A formação da dívida externa dos países do Terceiro Mundo tem, no caso brasileiro, uma participação ativa de recursos voltados para a construção de uma indústria elétrica nacional e estatal, confirmando uma postura do Estado como indutor e empresário. A inadimplência para com a dívida

de contenção das tarifas de energia, corrigidas com índices abaixo da inflação, o que desestruturou econômica e financeiramente o setor. Não se pode omitir que houve também uso político das empresas, pois isto é um risco inerente ao modelo estatal.

Não obstante, a falta de recurso público como resultado dessa política contencionista de tarifas pode e deve ser combatida em todos os seus níveis, adotando-se um comportamento gerencial transparente e com objetivos bem definidos, como convém a uma política democrática e participação cidadã no processo de desenvolvimento do país.

A desestruturação das empresas de energia elétrica, pelo que se pôde observar nesta pesquisa, aliou-se à crise estrutural econômica que afetou o Estado nacional brasileiro. A pregação de um discurso privatizante, para o setor, apenas seguiu as vozes forâneas, que por motivos outros, também buscava o afastamento do Estado desse serviço. Foram seus ecos que aqui chegaram. Para melhor aplicação da filosofia privada, cuja acusação era de incompetência ou ineficiência, estes eram atributos só permitidos ou exclusivos da iniciativa estatal.

Melhor ainda, o aproveitamento pelo Estado, através das suas empresas, dos grandes potenciais hidráulicos, e a realidade de que a enorme quantidade de municípios do país já eletrificada conduziria o mote privado para, por um lado, a construção de usinas térmicas, de menor porte e que requerem menor investimento, e por outro lado, a aquisição das empresas estatais de distribuição. Nesse sentido, os recursos iniciais deveriam adquirir as usinas já prontas, aptas para geração de energia elétrica, devidamente amortizadas e, portanto, com valor diminuído bem como as redes de distribuição existentes em condições semelhantes aos investimentos do ramo da geração.

A exigência do pagamento da dívida à custa dos ativos do Estado seria uma vertente privatizante defensável pelos neoliberais, em troca da eficiência das empresas e de melhores serviços prestados à população. Algumas vezes, explícitas outras não, o discurso da eficiência e da competência pelos defensores da privatização, conduzia a um raciocínio, pode-se dizer, um tanto sofisticado, de que assim ter-se-iam tarifas mais baratas. Não obstante, a nova regulação, alterando a remuneração do serviço pelo custo para “price cap” (preço do serviço), permite que os ganhos de eficiência sejam apropriados pela empresa a fim de incrementar seus lucros. A pouca ou nenhuma regulamentação era outro ponto de discussão, muitas vezes contemplado no raciocínio de que não há regras claras. Em outras palavras, as regras existentes não *garantiriam a atividade de risco* do empreendedor privado. Se há risco, nem sempre há empreendedor ou investimento.

A reunião que redundou no conhecido “Consenso de Washington”, já preconizava a privatização das empresas estatais. Os recursos de financiamento externo escassearam, e a vertente do discurso neoliberal fez eco retumbante no seio da economia nacional. Assim, pode-se deduzir que a privatização do setor elétrico nacional não veio para atender à demanda da sociedade brasileira. Foi mais um atendimento aos reclames oficiais dos nossos credores externos, sob as luzes características de uma política econômica liberal e que há muito, conforme a história do próprio setor nacional apresenta, procurava dominar e explorar tais serviços. Verifica-se, nesse caso, uma ação política de característica paradigmática dependentista, considerando-se os aspectos econômicos e financeiros da dívida externa nacional e a necessidade imperiosa de atrair capitais externos para equilibrar as Contas Nacionais.

Efetivamente, um setor construído e em atividade, com demanda garantida de característica monopolista, ainda com a possibilidade de transformar em lucro todos os ganhos de produtividade, torna-se atrativo e merecedor de investimento de capital de risco. Tal foi o caso do nosso setor elétrico. Mesmo assim, houve grande dificuldade em atrair capital externo, obrigando a participação do BNDES no financiamento de aquisições, inclusive no caso da Light Rio.

No entanto a alteração proposta e, parcialmente implementada, como foi visto, não atendeu aos objetivos colimados uma vez que, o país, por carência de investimentos na geração e na transmissão, vivenciou um racionamento de energia nos anos 2000/2001.

As privatizações se deram através de aquisições de empresas já em operação e não em investimentos necessários em geração e transmissão, os quais mostravam-se urgentes. Esta falha estratégica, quando associada a regimes críticos de vazões dos rios, redundou em um racionamento nacional de energia elétrica com repercussão em toda a sociedade. Por ironia, este racionamento contribuiu e contribui para o aprendizado e a conscientização de população quanto à necessidade de se consumir energia com menos desperdício.

A conta das perdas econômicas que as empresas tiveram por causa do decréscimo das vendas veio, contudo, em forma de incremento tarifário, pois, quando das aquisições, havia uma garantia de receita que não foi atendida durante o racionamento. Nesse caso, o consumidor se vê onerado para garantir o retorno do investimento empresarial, confirmando a tese de que para essa atividade, mesmo com mercado cativo, não houve investimento de risco, num flagrante equívoco da política nacional de privatização, que, dessa forma, não atendia aos anseios da coletividade e aos próprios objetivos proclamados como justificativa da ação privatizante, dentre eles garantia de abastecimento e tarifas mais baratas.

Por tudo isso, se entende que o modelo de privatização proposto não era adaptado nem adaptável à realidade nacional. A pressa e as dúvidas existentes quando do início e durante a sua implementação conduziram a uma crise anunciada no abastecimento, fazendo com que a alternância do poder político nacional propusesse uma reforma da reforma agora em andamento.

O fato é que algumas empresas já privatizadas passaram ou passam por situação econômica crítica, com endividamento crescente, tendo deixado de cumprir com seus compromissos financeiros e apelado para o socorro do BNDES. Nesses casos, o Banco Nacional interfere para evitar um desequilíbrio econômico e financeiro no setor, contrariando a dinâmica do mercado de risco e contribuindo para a transferência de recursos do consumidor público para o investidor privado. É sem dúvida, um privilégio para poucos (Costa, 2002), mas que coloca nos termos da incongruência liberal o modelo do setor elétrico imposto à nação nos anos 90 do século XX.

Conforme visto, a reforma do setor elétrico brasileiro preconizada no início dos anos 90, não atendeu aos reclames da sociedade e seguiu um modelo de caráter essencialmente liberal, o qual entende que a gestão econômica deve ser separada da gestão político-social na esfera da política pública governamental (Garcia-Meza, 2001, p.216). Tal preceito seguiu orientações baseadas em artigo de John Williamson publicado em 1989, que ficou conhecido como o “Consenso de Washington”, pelos quais os países latino-americanos deveriam aplicar *políticas de abertura e de desregulamentação*, sem o que não seriam atendidos nas suas reivindicações pelos organismos de crédito internacionais como BIRD, FMI ou BID.

Nesse contexto, A situação do setor elétrico brasileiro agravou-se em razão do tolhimento de suas necessidades de financiamento para investimentos.

As decisões estratégicas para o setor elétrico, por suas próprias características, demandam, então, uma antecedência mínima de 10 anos, nos casos de investimento em geração de fonte hidráulica, predominante no Brasil. Tais decisões foram tomadas no sentido de não efetuar qualquer investimento, incrementando substancialmente o risco do déficit da energia. Para efeito de planejamento, originalmente o risco do déficit aceitável era de 3% (três por cento), tendo sido posteriormente aumentado para 5% (cinco por cento). A decisão de não investir acresceu esse risco para níveis muito superiores, extrapolando o critério de planejamento.

Assim, estava o setor impedido de cumprir com sua obrigação de realizar investimentos para atender a demanda futura de consumo dos brasileiros.

Essa situação favoreceria a campanha pela privatização pautada nas premissas da ineficiência do setor público, carência de recursos públicos para investimento e promessa de tarifas mais baratas pela implantação da competição nos serviços.

No entanto, o modelo de privatização proposto a partir da aquisição de empresas já instaladas não proporcionou o atingimento dos objetivos colimados, haja vista que ao atraso nos investimentos públicos já ocorridos associou-se a carência de recursos privados para novos investimentos, uma vez que fora adquirido o acervo existente sem compromissos assegurados para a sua expansão. Vale dizer que a regulamentação, ou a não-regulamentação, implantada mediante reforma, não foi suficiente para atender aos reclames da iniciativa privada, que queria mais garantia sobre o retorno do seu investimento.

A crise de abastecimento foi apenas a “**crônica de um fracasso anunciado**”. Não foi surpresa alguma para os técnicos do setor o acontecido, nem tampouco deveria ter sido surpresa para os então detentores do poder. As falhas do modelo vieram a público.

A propalada eficiência privada não se manifestou nem mesmo quando da crise do abastecimento, uma vez que coube ao governo a iniciativa das ações emergenciais para a minimização do problema e dos seus efeitos. Nesse contexto, Almeida e Pinto Jr (2003), elencam como justificativa para o fiasco da reforma a complexidade técnica do sistema de geração de base hidráulica e a oportunidade do processo reformista, uma vez que há que se compatibilizar a expansão da oferta com o incremento da demanda de energia. Outro fator considerado pelos mesmos autores é o desenvolvimento tecnológico que proporcionou ganhos de eficiência energética nos produtos eletro-eletrônicos o qual é associado ao programa de conservação de energia do governo. Tal associação foi a principal justificativa para que o nível de consumo residencial em dezembro de 2002 tenha sido o mesmo de dezembro de 1994.

Surpreendente é que as empresas privadas que adquiriram as concessionárias antes pertencentes ao Estado não tenham levado em consideração tal perspectiva e hajam pleiteado compensação por quebra de receita.

Uma das causas da fragilidade da reforma tende a ser seu processo de implementação muito antes de se construir um padrão regulatório determinado e aceito pela sociedade e investidores, sejam estes internos ou externos. Ou seja, na questão do “timing” da reforma não houve sintonia entre as considerações dos problemas macroeconômicos nacionais e a problemática do que seja instituir um novo modelo energético com as características que um

sistema hidráulico, de grande porte e descentralizado, exige. Houve uma subestimação dos problemas envolvidos que redundou na atuação do órgão de regulação (ANEEL) como tomador de decisões de política energética, função totalmente incompatível com sua responsabilidade.

O fato é que a sucessão de problemas suscitou uma reorientação, conhecida como “Consenso pós-Washington” (1966), que busca alternativas de intervenção estatal, de forma a que se busque mitigar a deterioração da renda popular, a falta de transparência desse ente chamado mercado e dos serviços monopolistas (por excelência energia elétrica), com maior preocupação com a educação e com o desenvolvimento científico e tecnológico (Garcia-Meza, 2003).

Essa nova agenda difere substancialmente da política privatizante posta em prática na década de 1990 no país, a qual não trouxe benefícios à população, ou seja, ao consumidor final. O novo modelo posto em prática, assim, teve as seguintes características:

- a) A afirmação de que o modelo anterior estaria esgotado, por ausência de financiadores, assume características de imposição externa, seguindo diretrizes instituídas a partir de decisões tomadas em 1989, em Washington, que ficariam conhecidas como “Consenso de Washington”, pelas quais os países da América Latina deveriam, entre outras ações, privatizar seus ativos, afastando os governos dos empreendimentos em infra-estrutura. Os recursos existiam, como ainda existem. Contudo são negados em nome de um programa neo-liberal;

- b) Não seria, assim, interesse da sociedade nacional a alteração do modelo energético, em particular da energia elétrica, caracterizando uma decisão governamental de caráter dependentista;
- c) O interesse privado não estaria em desenvolver alternativas de atendimento à demanda de energia elétrica, mas apenas em adquirir ativos existentes, a preços compatíveis com as amortizações efetuadas e, se possível, ainda financiados pelo BNDES, como de fato ocorreu na maioria dos casos;
- d) O modelo adotado caracterizou-se pela sua inaplicabilidade em face da indefinição de quem seria o responsável pelo planejamento setorial, a particularidade do sistema nacional de geração de energia elétrica, com reservatórios de utilidades múltiplas, e ausência de uma política setorial adequada que efetivamente contribuísse para o necessário equilíbrio entre oferta e demanda nos diversos níveis de atendimento.

BIBLIOGRAFIA

A CRISE de Abastecimento de Energia Elétrica. Brasília: Congresso Nacional, 2002. (Relatório).

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. **Cadernos ENAP**, Brasília, 1997.

ALMEIDA, E. L. F.; Pinto Jr, H. Q. “Brazilian Energy Reform: Understanding the Fiasco”. **Apostila**, Rio de Janeiro, 2003.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

ASMAe ADMINISTRADORA DE SERVIÇOS DO MERCADO ATACADISTA DE ENERGIA ELÉTRICA. **Base jurídica**. Rio de Janeiro, [s.d.].

BANDEIRA, Fausto de P. Menezes. **Análise das Alterações Propostas para o Modelo do Setor Elétrico Brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

BARNETT, Anthony.s “Privatising European Energy – Issues and Lessons”; Financial Times Energy Publishing, 1994.

BARROS, José Roberto M. de. Fala o Mendonção. **Isto É Dinheiro**, São Paulo, 05 mar. 2003. p. 33

BARROSO, João Rodrigues coordenador). **Globalização e Identidade Nacional**. São Paulo: Atlas, 1999

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**. PEDEX, nov. 1994

BEDIN, Gilmar Antonio et al. **Paradigmas das Relações Internacionais**. Ijuí-RS: UNIJUÍ, 2000.

BERNAL-MEZA, Raúl. “El Mercosur: Regionalismo o Globalización? Tres Aspectos para la Decisión de Políticas” in: Dantas I.; Medeiros M.; Lima M. (Orgs.). **Processos de Integração Regional - O Político, o Econômico e o Jurídico nas Relações Internacionais**. Curitiba: Juruá, 2001.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, São Paulo: Imprensa Oficial, 12ª. Ed. 2002.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. **Entre o Estado e o Mercado: O Público Não-Estatal**. [S.l s.d.]. (Apostila).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Falta de Reformas?. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 set. 2004. (Caderno Dinheiro).

BRUM, Argemiro J. **Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 1998

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Ed. UNB – IPRI - São Paulo: 2002

CENTRO DA MEMÓRIA DA ELETRICIDADE NO BRASIL. **Panorama do Setor de Energia Elétrica no Brasil**. Rio de Janeiro: Eletrobrás, 1988.

CONGRESSO NACIONAL DO BRASIL. **Racionamento de Energia no Nordeste**. Brasília, 1987. (CPI).

COOPERS & LYBRAND. **Preliminary note on the new institucional framawork**. Rio de janeiro: SEN/Eletrobrás, 1996.

COSTA, H. Scalabrini. **Privilégio para poucos**. Disponível em: <<http://www.lumina.org.br/previlege.html>>. Acesso em: 05 ago. 2002.

CUCOLO, Eduardo. **BNDES anuncia pacote de R\$ 3 bilhões para socorrer elétricas**. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u73653.shtml>> Acesso em 16 set. 2003

DANTAS, Ivo. **Constitucionalismo & Globalização: Aspectos Teóricos. Breve Análise Exploratória**. In: ___; MEDEIROS; LIMA (Orgs.). **Processos de Integração Regional – O Político, o Econômico e o Jurídico nas Relações Internacionais**. Curitiba: Juruá, 2001.

DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY. **Uma Perspectiva Britânica da Energia no Brasil**. London: DTI, 1996

DÚVIDA na venda das elétricas. **Jornal da CHESF**, Recife, n. 1484, 27 jan. 2000.

ELETROBRÁS. Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro. In: COOPERS & LYBRAND. **Relatório Principal**. Rio de Janeiro, dez. 1997. v. II.

ELSTER, J. The market and the forum: three varieties of political theory. In: WERTHEIMER, Thomson. **Moral Conflict**. 30 de out. 1998. Disponível em: <<http://www.philosophy.wisc.edu/streiffer/RPA98Folder/981030.html>>. Acesso em: 15 set. 2003.

FARIA, Carlos A. Pimenta de. **Uma Genealogia das Teorias e Modelos do Estado do Bem –Estar Social**. Rio de Janeiro, n. 46, 2. sem. 1988, p. 39-71. (BIB UFRJ).

FERNANDES, A. J. **Relações Internacionais**. Lisboa: Presença, 1978

FIANI, Ronaldo. **Uma avaliação crítica da Teoria de Rent Seeking**, 2003. Monografia, Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro, 2003.

FONSECA JR, Gerson . **A Legitimidade** (e outras questões internacionais). São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FRANÇA, Felício Limeira de. A Reforma do Setor Elétrico Brasileiro: Um Modelo em Curto-Circuito Conceitual. **Jornal dos Urbanitários**, Recife, 27 fev. 2002.

_____. **Setor Elétrico Brasileiro**: Re-reforma começou cedo demais. Disponível em: <<http://www.lumina.org.br/arereforma.html>>. Acesso em: 05 ago. 2002.

FITTIPALDI, Horácio M. **CCON – Um pouco de sua História**. Recife, [S.n.], 1999 .

FUKUYAMA, F. **The End of History and the Last Man**. Nova York, NY: Avon Books, 1992.

FURTADO, Alencar. **Salgando a Terra**. Brasília: Congresso Nacional, 1977.

GALBRAITH, J. K. **O Colapso da Bolsa**. São Paulo: Pioneira, 1988.

GRIECO, Francisco de Assis. **O Brasil e a Globalização Econômica**. São Paulo: Aduaneiras, 1997.

GUES, Juan Tugores. **Economía Internacional e Integración Económica**. Madrid: McGraw-Hill, 1995.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Fraudes derrubam mais um mito do discurso neoliberal**. Disponível em: <<http://www.Senerj.org.multinacionais.htm>> Acesso em: 28 out. 2004

HAMMER, M. , Champy, J. **Reengenharia**. Rio de Janeiro: Campus, 1994

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Ícone, 2000

HOBSBAWN, Eric J. **Nações e Nacionalismo desde 1780**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990

HURRELL, Andrew. Sociedade Internacional e Governança Global. **Lua Nova**, São Paulo, n. 46-49, 1999

JONES, E. R. **Análise Funcional da Política**. São Paulo: Brasiliense, 1968

JUBANY, F. e MELTZER J. **New Directions for América?** A Survey of Post-Washington Consensus Thinking. Ottawa: FOCAL – Canadian Foundation for the Americas, 2004

KEOHANE, Robert O. Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica. In: MOISÉS J. A.: **O futuro do Brasil**: A América Latina e o fim da Guerra Fria. Rio de Janeiro: Paz e Terra [s. d.]

KIRCHNER, C. Augusto. **A quebra das empresas de energia**. Disponível em: <<http://www.lumina.org.br/quebra.html>>. Acesso em: 08 abr. 2003.

KURTZ, David. **Electricity Generation in Latin America – Sector reform and privatization**. New York: Financial Times Energy Publishing, 1995.

LAFER, Celso. Dilemas da América Latina em um Mundo em Transformação. **Lua Nova**, São Paulo: n. 18, 1989

LEITÃO, M. Erros e Omissões. **Diário de Pernambuco**, Recife: 15 jun. 2001, p. B4.

LEPARMENTIER, Arnaud. **Debate sobre a Liberalização dos Serviços Públicos Volta a Pegar Fogo.** Disponível em: <<http://www.Noticias.uol.com.br/midiaglobal/lêmonde/ult580u794.jhtm>>. Acesso em: 20 maio 2003

MACGRECOR, Theo. **Reestruturação do setor elétrico na Inglaterra: um modelo para não ser seguido.** Disponível em: <<http://www.ilumina.org.br/agostín.html>> Acesso em: 08 abr. 2003.

MAIA, Nayala S. F. O futuro da democracia segundo o historiador Eric Hobsbawm. **Revista Scientia Una**, Olinda: n. 4, maio 2003.

MARQUES, J. A. Setor de energia rumo à confusão. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 15 maio 2002, p. A3.

MARX, K. e ENGELS, F. **Manifesto Comunista.** Prólogo de José Paulo Netto. São Paulo: Cortez, 1998.

MCQUADE, Owen. **The Future Energy Utility Company.** New York: **Financial Times Energy Publishing**, 1996.

MELO, J. A. Feijó de. **Alguns Aspectos sobre a Evolução Econômico-Financeira da CHESF.** Recife: CHESF, 1983. (Apostila).

_____. **Setor Elétrico – Causas e Origens da Crise Atual.** Recife: CHESF, 1990. (Apostila).

_____. **O choque tarifário da energia elétrica – Seria mesmo necessário?** Recife: CHESF, 2002. (Apostila).

_____, 2002. **CHESF como Vetor de Desenvolvimento do Nordeste e Proposta de Energia para o Brasil.** Recife, Mar Hotel, 22 jul. 2002. Anotações do seminário O Tarifaço e Medidas Jurídicas em Defesa do Consumidor.

_____. **A CHESF e o Desenvolvimento do Nordeste.** Disponível em: <<http://www.ilumina.org.br/feijó.html>>. Acesso em: 05 ago. 2002.

MELO, Marcus André. Política Regulatória: uma Revisão da Literatura. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 50, 2. semestre 2000, p. 7-43.

MILLAN, Jaime; LORA, Eduardo; MICCO, Alejandro. **Sustainability of the Electricity Sector – Reforms in Latin America.** Santiago do Chile: BID, 2001

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Organizações Sociais**. Brasília [s.d.]. (Cadernos MARE da Reforma do Estado)

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Relatório de Observações não Incorporadas**. Brasília, maio 1977. v. I e II.

MINISTÉRIO DO EXÉRCITO. **A Energia Elétrica no Brasil**. Brasília: Biblioteca do Exército, 1977.

MOREIRA, Adriano. **Teoria das Relações Internacionais**. Coimbra: Almedina, 1999.

MODELO Perverso. Disponível em: http://www.ilumina.org.br/zpublisher/materias/Banco_de_Dados.asp?id=16634. Acesso em: 08 abr. 2003.

MOREIRA, Marcílio Marques. O Brasil no Contexto Internacional do Final do Século XX. **Lua Nova**, São Paulo, n.18, ago. 1989.

NASCIMENTO, Luiz Fernando Motta. **Paulo Afonso** – Luz e Força Movendo o Nordeste. Salvador: CHESF, 1998.

OLIVEIRA, A. Questões Chave do Setor Elétrico dos Países em Desenvolvimento. **Revista Brasileira de Energia**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, 1990.

_____. Perspectiva da reestruturação financeira e institucional dos setores de infra-estrutura. Brasília: **IPEA**, 1997 (a).

_____. Projeto: Perspectivas da Reestruturação Institucional e Financeira do Setor Elétrico Brasileiro. Brasília: **IPEA**, 1997 (b).

OSBORNE, D. & GAEBLER. **Reinventando o governo** – como o espírito empreendedor está transformando o governo. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PASSOS, C. A. Kruger. Novos Modelos de Gestão e as Informações. In: Lastres, Helena M. M. e Albagli, Sarita (Orgs.). **Informação e Globalização na Era do Conhecimento**. Rio de Janeiro: Campos, 1999.

PEREIRA, Alvarino de Araújo. **Conflitos de interesses no aproveitamento do rio São Francisco**. Rio de Janeiro: Eletrobrás, 1990

PROFOZICH, Russell J. La Reestructuración del Sector Eléctrico. La Experiencia de los Estados Unidos. **Revista CIER**, Washington, sept. 1988.

REZENDE, F. C. **Os Leviatãs estão fora de lugar**. Dados: Revista de Ciências Sociais, 1996

_____. **A Reforma do Estado em Perspectiva Comparada**. Recife, 21 jan. 2004. Palestra proferida ao público no Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco.

_____. **Gastos Públicos e Transformações Recentes no Papel do Estado Nacional.** Novos estudos. **Cebrap**, Rio de Janeiro, n.62, mar., 2002.

_____. **Por que Falham as Reformas Administrativas.** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

RODRIGUES, Edílson. **Tarifas Públicas.** Choque no Bolso. Disponível em: <<http://www.ilumina.org.br/choquenobolso2.html>>. Acesso em 02 ago.2002.

ROSA, Luiz Pinguelli. Falta autonomia à Eletrobrás. **Caderno Dinheiro - Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 jun. 2004. p. B3

ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à Economia.** São Paulo: Atlas, 1994.

SADER, Emir. **Que Brasil é este?** Dilemas nacionais no século XXI. São Paulo: Atual, 1999.

SALES, Andréa Maria. **Programa Chapéu de Palha e Descentralização:** A imagem Social do “Governo Popular” entre 1988/89. Dissertação de Mestrado. Recife: UFPE, 1999.

SANCHEZ, Inaiê. **Para Entender a Internacionalização da Economia.** São Paulo: SENAC, 1999.

SCHENEIDER, B. R. A política de privatização no Brasil e no México nos anos 80: variações em torno de um tema estatista. **Dados**, [S.l.], v. 34, n.1, 1991.

SINGER, Paul . **Aprender Economia.** São Paulo: Brasiliense, 1982

THE CALIFORNIA Meltdown. **Transmission and Distribution World**, New York, March, 2001.

THE CHANGING Structure of the Electric Power Industry 2000: An Update. **Energy Information Administration**, Washington, October 2000.

VELASCO JR., L. **A Economia Política das Políticas Públicas:** Fatores que Favoreceram as Privatizações no período 1985/94. Rio de Janeiro: BNDES, [s.d.]. (Textos para Discussão 54).

UNIPEDE. **Méthodes de prévision de consommation à moyen et long terme.**[S. l.], août 1972.

WILLRICH, Mason. **Energia e Política Mundial.** Rio de Janeiro: Agir, 1978

WILSON, Edmund. **Rumo à Estação Finlândia.** São Paulo: Companhia das Letras, 1987

WRISTON, Walter B. **O crepúsculo da soberania.** São Paulo: Makron Books, 1994

Z Aidan Filho, Michel. **A “nova” esfera pública da cidadania – “A Pedagogia do Desejo”-** Recife: Pindorama, Recife, 2001

_____. **O Fim do Nordeste & Outros Ensaio.** Recife: Universitária, 1999

Zaverucha, Jorge. **Frágil Democracia.** São Paulo: Civilização Brasileira, 2000.

ERRATA

Pg. 115 – Onde se lê: “ ... brigadeiro Juarez Távora...”

Leia-se: “... General Juarez Távora...”

Pg. 121 – Onde se lê: “A inadimplência para com a dívida ... de contenção...”

Leia-se: “A inadimplência para com a dívida externa, oriunda da baixa rentabilidade do setor elétrico, foi causada principalmente pela política de contenção das tarifas de energia, corrigidas com índices abaixo da inflação, o que desestruturou econômica e financeiramente o setor.”

Na bibliografia:

Onde se lê: “**PEREIRA**, Alvarino de Araújo. **Conflitos de interesses no aproveitamento do Rio São Francisco**. Rio de Janeiro: Eletrobrás, 1990”

Levia-se: “**PEREIRA**, Alvarino de Araújo. **Utilização Múltipla das Águas do São Francisco** – Possibilidade de Conflito de Interesses. Rio de Janeiro: Eletrobrás, 1977