

Estado e reformas orientadas para o mercado: compassos e *(des)*compassos na reestruturação do setor elétrico brasileiro na década de 1990

Alessandro André Leme é sociólogo e cientista político, Doutor em Ciência Política pela UNICAMP. Foi Bolsista-Docente junto ao Departamento de Ciência Política da UNICAMP e membro da equipe do Projeto Temático UNICAMP/CEDEC “Reestruturação Econômica Mundial e Reformas Liberalizantes nos Países em Desenvolvimento” (FAPESP), coordenado pelo professor Sebastião Carlos Velasco e Cruz. Foi Pesquisador e Professor Colaborador do IFCH/UNICAMP e bolsista de Pós-Doutorado da Fapesp entre julho de 2007 a julho de 2009. Atualmente é professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia - UFU.

Endereço para correspondência: Universidade Federal de Uberlândia, Bloco H - Sala 20 - Campus Santa Mônica, Uberlândia, MG. 38400-902

e-mail: lemeaa@gmail.com

Recebido em 06/2009. Aceito em 11/2009.

Apontamentos iniciais

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

Este processo de modernização do país contemplava simultaneamente um processo de crescente urbanização e industrialização do Brasil, principalmente a partir do pós-segunda guerra mundial. E é neste contexto que o setor de energia elétrica (no caso brasileiro, de vocação hidroelétrica) se fortalece e passa a ser encarado como fator de modernização do país por um lado e, por outro, como um dos setores responsáveis para superar os estrangulamentos presentes no recente processo urbano-industrial do Brasil.

Em outras palavras, o setor elétrico brasileiro, por meio de sua indústria hidroelétrica representou uma importante etapa para o

processo de substituição de importações, principalmente nos fatores de substituição de importações de equipamentos. (KLEIN, 1986).

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

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

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

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

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

O setor elétrico como um complexo de organizações e papéis sociais é estruturado em torno de um conjunto de atividades compartilhadas. Neste sentido, o setor elétrico pode ser entendido como um subconjunto institucionalizado de relações sociais, tendo atenção privilegiada do Estado e que contêm inúmeras dimensões que podem ser compartilhadas no espaço (territorialidade).

Dado às características do setor elétrico brasileiro, somado ao conjunto de transformações ocorridas no Brasil nas últimas décadas do século XX, o setor elétrico começa a passar por reestruturações que refletem diretamente nas formas de relacionamento do mesmo com o Estado.

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

As reformas do Estado e as exigências neoliberais em perspectiva global

As Reformas ocorridas no final do século XX, principalmente as realizadas pelos países em desenvolvimento, nos evidenciam que os principais aspectos envolvidos das transformações foram os de natureza político-econômicas e institucionais em constante debate/diálogo com os interesses das elites locais/regionais. As transformações acabaram por caracterizar um quadro, já presentes em outros momentos históricos, onde os interesses de parte dos grupos sociais e das elites locais (econômicas e políticas) movidos estritamente por seus interesses sabem se aproveitar muito bem das oportunidades surgidas pela “nova” configuração global da economia capitalista mundial.

Todavia, essas transformações também apresentam alguns agravantes no que concerne a possibilidade e efetivação dos países se inserirem na economia internacional, dentre elas, a constante negociação e/ou embate nas relações de forças e influências entre os diversos atores privados e os Estados que compõem este novo quadro.

De forma simples, porem não superficial, Velasco e Cruz (2004) enumera um conjunto de diferenças e processos que são fundamentais para o entendimento das reformas ocorridas do final do século XX. Um

dos fenômenos que é percebido com mais cuidado é o crescente papel das organizações formais na influência e coordenação internacional da economia capitalista.

Tal fenômeno tem como marco o pós-segunda guerra mundial onde são criadas várias Organizações Internacionais, Ligas e Acordos que visavam ora fomentar, estimular, propor e mesmo orientar sobre quais rumos as economias (e conseqüentemente os Estados) deveriam tomar.

Neste processo, os EUA e a Inglaterra acabam tendo um papel destacado por tomarem a frente e de alguma forma representarem uma certa hegemonia no cenário internacional. Neste sentido, vão ser eles os principais atores (países e respectivos governos conservadores) a propor novos alicerces para a nova ordem econômica internacional e ao mesmo tempo garantir que expressões sociais tais como o comunismo e o nazismo e/ou fascismo não representem alternativas. O resultado pragmático resultante deste cenário foi à elaboração do sistema de *Bretton Woods*.

É deste processo de construção de hegemonias e interesses das sociedades capitalistas envolvidos desta nova configuração da economia internacional que as instituições internacionais voltadas ao financiamento e ao fomento das economias dos países em desenvolvimento passam a requerer ajustes e mudanças político-institucionais necessárias à garantia das mudanças requerente pela nova ordem da economia internacional, que neste pós-segunda guerra se configura como a garantia do desenvolvimento¹.

No centro desses acontecimentos está a constante presença da idéia de que o Estado era e deveria ser o principal ator na condução das reformas necessárias e ao mesmo tempo conduzir a economia no rumo desejado, ou seja, o desenvolvimento econômico e conseqüentemente também o social.

Todavia, a partir da década de 1980 este quadro começa a se alterar e sofre um conjunto de transformações radicais, dentre elas, as privatizações em setores antes geridos pelo Estado, tal qual evidenciaremos aqui com o caso do setor elétrico.

¹ - O Banco Mundial se apresenta como um dos principais protagonistas neste processo, todavia, outros atores também tiveram influência (embora de menor peso), dentre eles, os bancos regionais, as agências especializadas das Nações Unidas e a CEPAL na América Latina e Caribe.

Mas, para além das reformas e/ou transformações setoriais há a necessidade de compreendermos que ocorre uma alteração substantiva na forma com que se pensava e propunha a condução das reformas tidas estruturais e infra-estruturais nos países, principalmente nos países em desenvolvimento.

Esta alteração se refere ao giro de praticamente 360º no discurso e na prática econômica, ou seja, o que antes se propunha e era visto como a melhor saída para desenvolvimento passa e ser encara como o principal fator gerador da crise na qual os países entram a partir de meados da década de 1970 (a crise do petróleo apresenta destaque).

Ao passo que no pós-segunda guerra o Estado era visto como o grande promotor do desenvolvimento, tomando para si a responsabilidade da condução dos aparelhos burocráticos do Estado e ao mesmo tempo gerindo e promovendo as reformas estruturais necessárias para acabar com os estrangulamentos presentes nas economias dos países em desenvolvimento (tratados pela literatura Cepalina como periféricos ou “atrasados”).

Na década de 1980, este mesmo Estado passa a ser encarado como o ator responsável pelas mazelas pelo qual as economias estariam passando desde a primeira crise do petróleo em 1973. Neste sentido, o Estado ao invés de promotor do desenvolvimento como propalado após a segunda guerra, ele não só teria gerado uma crise, como também se apresentava como um mal alocador de recursos, ou seja, era ineficiente para conduzir os aspectos econômicos realizados no mercado.

Neste discurso, o Estado não é mais o promotor do desenvolvimento econômico mais sim o ator que propicia as condições para que a liberdade dos indivíduos (atores econômicos) no mercado se realize². O Estado se apresenta como legislador (para garantir os direitos de propriedade privada ao capital) e árbitro (para garantir o livre exercício das liberdades individuais no mercado), tal qual já propalava Friedman³ em *Capitalismo e Liberdade* (1977) e *Liberdade de Escolher*⁴ (1979), livro que o rendeu o Nobel em Economia.

² - Na tradição teórico-metodológica monetarista de Friedman a realização das liberdades individuais econômicas se apresenta como o principal fator que propicia a realização também da liberdade política.

³ - Milton Friedman é um dos principais autores a produzir conhecimento e propor alternativas a saída da crise por meio da volta a ortodoxia econômica (seu monetarismo), ou seja, separar e definir bem qual campo de atuação compete ao Estado (Legislador e árbitro) e ao Mercado (esfera econômica do livre exercício da liberdade e das realizações

Este novo quadro político-econômico que se começa a institucionalizar, marca uma perspectiva centrada na austeridade fiscal por um lado e, por outro, na ortodoxia monetária, que na prática passa a engendrar e/ou propor um conjunto de reformas orientadas para o mercado, ou seja, um conjunto de políticas setoriais interligadas cujo centro é a transferência do maior número possível de atividades para a lógica do mercado e, simultaneamente diminuindo a atuação do Estado na economia.

A compreensão dessas mudanças políticas, econômicas e institucionais em esfera global refletem a necessidade de apreendê-las no tempo e no espaço mediante ao conjunto de implementação de distintas políticas setoriais centradas em marcos e referenciais normativos globais.

Mediante tais aspectos vamos apresentar abaixo resumidamente o Quadro 1 que contextualiza as reformas no Brasil, Argentina e México - estamos apenas evidenciando alguns elementos centrais para o debate entorno das reformas voltadas para o mercado.

Quadro 1 - O contexto das reformas no Brasil, Argentina e México.

País	Contexto das reformas
Argentina	<p>A primeira rodada de liberalização ocorre em 1976, após o golpe militar que pôs fim à segunda experiência peronista. Entre 1976 e 1982, implementa-se programa de eliminação de controles diretos de importação e redução tarifária; libera-se preços e salários; reduz-se restrições a operações cambiais.</p> <p>Como outros países altamente endividados, entre os quais o Chile, a Colômbia e as Filipinas, a Argentina reverteu medidas prévias de liberalização, levantando barreiras não aduaneiras, incluindo proibição de importação e sistemas de concessão de licenças. Ademais, como parte de programa heterodoxo de combate à inflação, o governo Alfonsín impõe controles diretos sobre preços e salários. Face às dificuldades enfrentadas na administração do Plano Austral, já em 1986 retomava-se a liberalização comercial, que se</p>

e satisfações individuais). Para o autor o pleno exercício da liberdade econômica (no mercado) seria o principal fator causal da realização da liberdade política, (FRIEDMAN, 1977).

⁴ - Escrito em parceria com Rose Friedman.

	<p>acelera em 1991, quando quase todas as restrições quantitativas foram removidas (salvo para automóveis). Nos dois últimos anos do governo Alfonsín a adesão ao discurso das reformas econômicas liberais não se traduz em medidas mais efetivas de política, que passam a ser adotadas a partir de 1989, desde o início do governo Menem.</p>
Brasil	<p>Esboçadas durante a segunda metade do governo Sarney, na conjuntura criada depois do fracasso do Plano Cruzado, as reformas liberalizantes (abertura comercial, privatizações, liberalização financeira, sobretudo) seriam adotadas efetivamente no início do governo Collor. Apesar da crise que apressou o fim desde último, o processo de reforma econômica teve continuidade na gestão seguinte, e ganhou amplitude e profundidade incomparavelmente maior nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso.</p>
México	<p>Depois do período marcado pela mobilização empresarial contra o avanço da intervenção do Estado na economia, que se desencadeia em reação ao Plano Nacional de Desenvolvimento do presidente Echevarria (1970-76), a estatização dos bancos decretada pelo presidente López Portillo, na seqüência da moratória da dívida externa, em 1982, produz forte abalo na relação entre Estado e empresários no México, e cria as condições para as reformas liberalizantes que seriam adotadas a partir de 1986, nos governos de la Madrid e Salinas Gortari. No caso do México, a reforma econômica interna está intimamente associada à mudança em sua política econômica internacional, que se expressa, primeiro, na adesão do país ao GATT, em 1986, e na negociação, pouco depois, do acordo de integração regional com o Canadá e os Estados Unidos, o NAFTA.</p>

Fonte: Velasco e Cruz, 2004: 59-66.

Ao passo que o modelo de desenvolvimento econômico adotado no pós-guerra evidenciou a existência de um contrato social que garantia o crescimento estável da economia capitalista até meados de 1970, marcando o período denominado de “trinta anos de ouro do capitalismo ou trinta gloriosos”.

Com as alterações no plano econômico, político e institucional ocorrida principalmente a partir de meados da década de 1970, o modelo de desenvolvimento econômico que marcou o período “trinta anos de ouro do capitalismo” começa e ser questionado.

Dentre os questionamentos aparece às chamadas falhas de governo resultadas da ação empresarial do Estado que estaria funcionando muito mais como protetor dos concorrentes do que dá concorrência.

É perante este cenário político-institucional e econômico que o Brasil entra na década de 1980 em crise agravada principalmente por quatro acontecimentos internacionais, a saber:

- a) o segundo “choque” do petróleo, em 1979, que provocou dentre outros efeitos o aumento da taxa de inflação, o aumento da dívida externa e ainda acentuou o desequilíbrio no balanço de pagamentos;
- b) a recessão econômica dos países capitalistas desenvolvidos em decorrência da crise do petróleo, afetando as exportações brasileiras;
- c) a elevação das taxas de juros no mercado internacional que gerou aumento dos gastos com o pagamento do serviço da dívida externa e;
- d) a Moratória do México em 1982, que acabou por levar o Sistema Financeiro Internacional a suspender novos empréstimos ao Brasil.

Um dos elementos proposto para recuperação das economias acometidas por esta crise seria a realização de um conjunto de reformas orientadas para o mercado e, dentro destas reformas as privatizações acabaram tendo uma representação significativa. Do conjunto das privatizações realizadas no Brasil entre 1990 e 2002⁵, 62% do montante final arrecadado foi resultado das privatizações ocorridas no setor de telecomunicações e de energia elétrica⁶ (respondendo respectivamente por 31% cada setor). (BNDES, 2002).

⁵ Total arrecadado de US\$ 105, 30 bilhões (Receita de Venda mais Dívidas Transferidas). O período de 1990/1994 respondeu por 11,2% e o período de 1995/2002 respondeu por 88,8%.

⁶ No caso do setor elétrico, os Estados tiveram grande participação para o resultado final, por exemplo, o Estado de São Paulo realizou um conjunto grande de privatizações no setor (na geração e distribuição principalmente).

A reestruturação do setor elétrico e os novos arranjos de regulação: (des)compassos e conflitos.

O processo de reestruturação do setor elétrico acirra-se a partir de 1993 com a promulgação da Lei nº 8.631⁷. E, em 1995, com a promulgação das Leis das Concessões nº 8.987 e o Decreto nº 9.074, que regulamentaram o artigo 175 da Constituição⁸, criou-se condições legais para que os geradores e distribuidores de energia elétrica pudessem competir pelo suprimento dos grandes consumidores de energia elétrica.

Porém, a privatização começou a ser implementada antes que o Estado tivesse criado os mecanismos necessários para a nova regulação do setor. A ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) foi criada somente em 6 de outubro de 1997, por meio da aprovação do Decreto nº 2.335. A ANEEL veio exercer a função de órgão regulador em nível federal, substituindo o DNAEE e reordenando as áreas de negócios do setor em: produção de energia (geração); transporte nas tensões mais altas (transmissão); transporte com o específico objetivo de atendimento a consumidores finais (distribuição); e vendas no varejo, com a função de medir e conquistar os consumidores finais (comercialização).

Em esfera estadual, também foram criadas agências reguladoras, a saber: outras 12 unidades da federação criaram suas agências de regulação (porém, vinculadas a ANEEL) do setor elétrico para atender as especificidades da regulação estadual. Suas respectivas agências são: na região Norte, a ARCON (estado do Pará); na região Nordeste, a ARCE (estado do Ceará), ARSEP (estado do Rio Grande do Norte), a ARPE (estado de Pernambuco), a ASES (estado de Sergipe) e a AGERBA (estado da Bahia); na região Sudeste a AGERSA (estado do Espírito Santo), a ASEP (estado do Rio de Janeiro) e a CSPE (estado de São Paulo); na região

⁷ Esta Lei eliminou o regime tarifário pelo custo de serviço, abrindo espaço para o processo de criação do Produtor Independente de Energia (PIE) e o estabelecimento de regras para fixação de níveis tarifários, além de estabelecer a obrigatoriedade de contratos de suprimento de energia (contendo quantidades e preços) (FERREIRA, 2000).

⁸ O artigo 175 *incumbiu "ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. - Parágrafo único. A lei disporá sobre: o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; os direitos dos usuários; política tarifária; a obrigação de manter serviço adequado"*.

Centro Oeste a AGER/MT (estado do Mato Grosso) e a AGR (estado de Goiás); e, por fim, na região Sul a AGERGS (estado do Rio Grande do Sul).

Foram tantas as atribuições, ao lado do aporte financeiro ao capital externo (via BNDES) para aquisição das concessionárias, que nos fazem suspeitar do uso indevido do termo “desregulamentação” para caracterizar o que pareceu ser, não a retirada estatal do setor elétrico, mas sua mudança na forma de atuação.

Por outro lado, esse processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro, na sua realização, ainda contou com um ordenamento que consistiu na contratação por parte do Ministério de Minas e Energia (MME), em 1996, de um consórcio, liderado pela empresa Coopers & Lybrand⁹, pelas empresas Lathan & Watkins (ligadas ao ramo de consultoria internacional) e pelas empresas nacionais Main e Engevix (ambas do ramo de engenharia, gerenciamento de projetos e obras), além de uma empresa de consultoria na área jurídica, a Ulhôa Canto, Rezende e Guerra, visando colher sugestões para a montagem de um novo desenho para o mercado elétrico brasileiro e de uma nova aparência institucional, o que, a partir daí, se convencionou de “*Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro - RESEB*”, Longo e Bremann (2002).

Era esperado da consultoria que houvesse sugestões que partissem de uma adaptação dos ensinamentos e experiências das reformas ocorridas em outros países (principalmente do caso Inglês), mas considerando as especificidades do setor elétrico brasileiro (FERREIRA, 2000).

Dentre as especificidades do caso brasileiro, o Governo Federal advertiu as seguintes:

- a) por ser federativo, o regime brasileiro torna indispensável a divisão dos poderes regulatórios entre o governo federal e os governos estaduais. Esta divisão se traduz em uma delicada negociação política numa circunstância em que as empresas elétricas controladas pelos governos estaduais já estão sendo privatizadas (ABRUCIO & COSTA, 1998);

⁹ Empresa com fortes interesses no Gás da Bolívia.

- b) o sistema elétrico brasileiro é de base hidráulica, sendo necessária forte coordenação da operação na introdução do processo de concorrência na geração;
- c) a rede de transmissão brasileira deveria buscar progressivamente interconectar-se em um sistema nacional;
- d) dadas as significativas diferenças regionais e empresariais, alguns mecanismos de compensação regionais precisariam subsistir por um período significativo;
- e) a existência de um grande número de empresas controladas por governos estaduais, muitas delas com significativos ativos de transporte e geração, exigiria a convivência de empresas privadas e estaduais no mercado elétrico brasileiro durante um período (REZENDE & PAULA, 1997).

As principais sugestões da Coopers & Lybrand e demais consultoras e aceitas pelo governo brasileiro foram:

- a) a criação de um mercado atacadista de eletricidade - MAE¹⁰;
- b) o estabelecimento de 'contratos iniciais' para criar uma fase de transição para o mercado de energia elétrica competitivo;
- c) o desmembramento dos ativos de transmissão e a criação de um Operador Independente do Sistema (OIS) para administrar o sistema interligado;
- d) a organização das atividades financeiras e de planejamento neste novo cenário (FERREIRA, 2000).

No campo específico da geração, as recomendações também foram significativas no que tange à transparência e ao acesso livre ao mercado. Dentre o conjunto de recomendações, destacam-se as seguintes:

- a) a desverticalização da geração no que se refere aos ativos federais e estaduais por meio da criação de empresas separadas de geração, as denominadas "gencos" para garantir que o acesso ao mercado de atacado seja livre;

¹⁰ O MAE exerce a função de intermediador de todas as transações de compra e venda de energia elétrica dos sistemas elétricos interligados. No Brasil houve a criação de quatro sub-mercados "spot", quais sejam: Norte, Nordeste, Sudeste e Sul-Centro-Oeste. Participam do MAE os geradores com capacidade igual ou superior a 50 MW, todos os varejistas com carga igual ou superior a 100 GWh e todos os grandes consumidores com demandas acima de 10 MW (TOLMASQUIM & CAMPOS, 2002).

- b) a separação horizontal das duas maiores “gencos” federais, FURNAS e CHESF, para criação de duas novas empresas menores a partir de cada uma delas (LONGO & BERMANN, 2002).

Deste modo, não nos parece que a consultoria se ateuve plenamente à realidade brasileira, na qual o mercado atacadista não iria, no médio prazo, incluir novos produtos como os que obterão a energia por fontes térmicas (óleo, gás, carvão e nuclear como na Inglaterra). Outro equívoco relevante da consultoria foi ter desprezado em suas análises o controle das cheias, irrigação, abastecimento de água potável, navegação e desenvolvimento regional integrado, questões que são vitais para a nova modelagem energética no Brasil (REZENDE & PAULA, 1997 E MEIRELES, 1999).

O novo modelo de regulação definido pelo governo federal, dividiu o setor em quatro segmentos, cada qual com uma forma distinta de operacionalização e um agente envolvido. O segmento da geração foi aberto à concorrência privada; o segmento da transmissão permanece como monopólio gerido pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS¹¹; o segmento da distribuição também continuaria como monopólio gerido por concessionárias; e, por fim, o segmento da comercialização foi aberto à competição pelas comercializadoras.

Muitos foram os equívocos ocorridos no processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro, como já apresentado. Todavia, um é de fundamental importância para o debate neste texto, qual seja: o que se refere à discussão sobre a passagem de um Estado produtor para um Estado regulador.

O debate bibliográfico sobre esta questão apresenta uma seqüência lógica e operacional para facilitar e propiciar êxito nesta transição complexa, a saber:

- a) criação do marco regulatório;

¹¹ O ONS é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos e que está estruturado sob a forma de associação civil, dele participam geradores, empresas de transmissão e de distribuição, consumidores livres, comercializadores, importadores e exportadores de eletricidade. Suas funções consistem na garantia da qualidade do suprimento elétrico na rede de transmissão; na garantia de que todos os agentes do setor elétrico tenham acesso aos serviços prestados pela rede de transmissão; e o despacho das centrais cujo objetivo é a minimização do preço de energia no mercado atacadista (TOLMASQUIM & CAMPOS, 2002).

- b) criação e fortalecimento das agências reguladoras e;
- c) realização das privatizações.

Todavia, quando observamos o caso do setor elétrico brasileiro e em que contexto foi privatizado, notamos claramente uma inversão de prioridade e de proposição prática, ou seja: no Brasil começou-se com as privatizações, com essas ainda em andamento criaram-se as agências reguladoras¹² (ANEEL, no caso do setor elétrico) e, em seguida foram formulando os marcos regulatórios.

Considerações finais

O processo de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro apresentou uma dinâmica político-econômica e institucional marcada por influências de fatores exógenos e endógenos. Dos primeiros, salientamos as proposições neoliberais (de muitos impactos deletérios a sociedade brasileiro e ao setor elétrico em particular) contidas no “Consenso de Washington”, no FMI e no BIRD que de forma direta e indiretamente recomendaram e/ou indicaram metas a serem seguidas e praticadas pelos países em desenvolvimento. Metas estas, em grande parte incorporadas e executadas pelo governo brasileiro.

Os fatores endógenos foram marcados principalmente pela crise pela qual o Estado vinha passando desde o segundo choque do petróleo no final da década de 1970, seguido por toda a década de 1980, caracterizada como a “década perdida” pelos altos índices inflacionários (hiperinflação), crise de financiamentos dos setores infra-estruturais, da crise fiscal e monetária, dentre outros aspectos que somados a turbulência dos processos de Redemocratização do Brasil deixava o país em constantes instabilidades político-institucionais e econômicas.

¹² - As Agências Reguladoras como mecanismos político-institucionais para intermediar a Relação Estado/Mercado no conjunto das reformas do Estado ocorridas no Brasil a partir da década de 1990, podem ser apresentadas em três grupos segundo as respectivas motivações e interesses para a criação das mesmas. No primeiro grupo estão as agências relacionadas com a quebra do monopólio do Estado nos setores de telecomunicações, elétrico, de gás e petróleo (ANATEL, ANEEL e ANP - de 1995/1998). No segundo grupo estão as relacionadas com a função de fiscalizar os padrões de oferta e qualidade de serviços, além de monitorar os preços (ANVISA e ANS - de 1999/2000). No terceiro grupo estão as agências criadas sem muitos critérios ou mesmo argumentação técnica, gerando com isto confusões nas funções de fato das agências (ANA, ANCINE, ANTT e ANTAQ - de 2000/2002).

É perante este quadro que as privatizações se inserem a partir da década de 1990 como um fator importante para as Reformas do Estado. E o setor elétrico como já demonstrado representou parte expressiva dos resultados deste processo.

Todavia, as privatizações do setor elétrico brasileiro merecem algumas observações. Primeiramente, as motivações para privatizar o setor tiveram no discurso do governo (FHC, principalmente) a necessidade do ajuste fiscal, embora saibamos que não podemos desconsiderar neste processo as constantes pressões do capital internacional requerente de novos mercados para investimentos; das orientações das agências multilaterais, condicionando muitas vezes os empréstimos a realização das privatizações.

Em segundo lugar, a condução do processo foi marcada pela contradição presente na simultaneidade em que se privatizava, criava as agências reguladoras e os marcos regulatórios. No caso do setor elétrico, a agência reguladora (ANEEL) é criada depois de já iniciado o processo de privatização.

Este processo não só trouxe dificuldades para o próprio Estado, pois ainda não havia consolidados os mecanismos político-institucionais necessários. Como também para a relação deste Estado com as empresas concessionárias de energia elétrica (privadas e estatais) e com os consumidores finais (residências e industriais, por exemplo).

Por fim, mesmo as privatizações do setor elétrico brasileiro sendo portadoras de muitas contradições. Muitos foram os atores internacionais e nacionais que souberam se aproveitar deste processo, principalmente às empresas/atores requerentes de novos espaços de investimentos para manterem a lógica de produção e reprodução dos seus respectivos capitais.

Referências

- ABRUCIO, F. L. & COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.
- ANEEL. **A ANEEL na reestruturação do setor elétrico brasileiro**. *Brasília*, 2001.
- AZPIAZU, D. (org.). **Privatizaciones y poder económico: la consolidación de una sociedad excluyente**. Universidad Nacional de Quilmes, 2002.
- BASUALDO, E. **Sistema político y modelo de acumulación en la argentina**. Universidad Nacional de Quilmes, 2002.
- BERMANN, C. **Energia no Brasil: para que? para quem? Crise e alternativas para um país sustentável**. São Paulo: Livraria da Física: FASE, 2001.
- BNDES. **Programa Nacional de Desestatização - relatório de Atividades/1997**. (site: www.bndes.gov.br).
- BNDES. **Privatização no Brasil - 1990/2002**, 2002. (site: www.bndes.gov.br).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) **Globalización y desarrollo**. Edición de Mayo de 2002, Santiago de Chile, 2002.
- EASTERLY, W., SERVÉN, L. **The limits of stabilization: infrastructure, public deficits, and growth in latin America**. Stanford University, and the World Bank, 2003.
- EDWARDS, S. **Crisis and reform in latin America: from despair to hope**. World Bank Oxford University Press, 1995.
- ELETROPAULO. **História & Energia 7- Estatização x Privatização**, São Paulo, Departamento de Patrimônio Histórico, 1997. 392p. il
- FERREIRA, C.K.L. **Privatização do setor elétrico no Brasil in: A Privatização no Brasil - o caso dos serviços de utilidade pública**. (Edit.) PINHEIRO, A.C. & FUKASAKU, K. BNDES, 2000.
- FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Abril Cultural (Coleção Os Economistas), 1984.
- GIAMBIAGI, F., REIS, J. G., URANI, A. **Reformas no Brasil: balanço e agenda**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.
- LEME, A. **A reestruturação do setor elétrico brasileiro: privatização e crise em perspectiva**. In: **Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil** (org.) Felicidade, N.; Martins, R.C.; Leme, A.A., São Carlos, SP: RiMa, 2001.
- _____. **A Reestruturação do setor elétrico brasileiro: uma abordagem sociológica acerca da privatização**. São Carlos/SP, 2003 (Dissertação de Mestrado).
- KLEIN, L. **Bens de capital e Estado no Brasil: a implementação do programa de eletricidade**. Trabalho apresentado no Grupo de Trabalho sobre Políticas Públicas, X Encontro Anual da ANPOCS, 1986.
- LESSA, C. (org.). **O Brasil a luz do apagão**. Rio de Janeiro: Palavra & Imagem, 2001.

- LONGO, R. E BREMANN, C. **Avaliação do processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro: das propostas à realidade.** IX Congresso Brasileiro de Energia: soluções para a energia no Brasil. Rio de Janeiro, 2002.
- MADDISON, A. **The political economy of poverty, equity, and growth.** World Bank Oxford University Press, 1992.
- MEIRELES, S. Setor elétrico em choque. *Revista Cadernos do Terceiro Mundo* 212 - Setembro de 1999.
- MELLO, M.F. **A privatização no Brasil: análise dos seus fundamentos e experiências internacionais.** Tese de Doutorado apresentada na FEA -USP, São Paulo, 1992.
- MME, **O novo modelo do setor elétrico.** Brasília, setembro de 2003 (www.mme.gov.br).
- NUNES, E. **O quarto poder: gênese, contexto, perspectivas e controle das agências reguladoras.** II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos, Brasília, 25 de setembro de 2001 (versão atualizada, outubro de 2001).
- PAUNOVIC, I. **Growth and Reforms in Latin America and the Caribbean in the 1990s.** Série Reformas Econômicas nº70, maio de 2000, CEPAL (site: www.eclac.cl/).
- PECHMAN, C. **Regulating power: the economics of electricity in the information age.** New York, 1993.
- PEREIRA, L.C.B. **Economia Brasileira: uma introdução crítica.** 3ª edição revista e atualizada em 1997. São Paulo. Ed.34, 1998.
- PINHEIRO, A. C., FUKASAKU, K., **A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública.** Rio de Janeiro: BNDES, 2000.
- REZENDE, F. & PAULA, T. B. (coord.). **Infra-Estrutura: perspectiva de reorganização; Setor Elétrico.** Brasília: IPEA, 1997.
- ROSA, L. P.; TOLMASQUIM, M. T. E PIRES, J. C.L. **A reforma do setor elétrico no Brasil e no mundo: uma visão crítica.** Rio de Janeiro: Relume Dumará: Coppe, UFRJ, 1998.
- SALGADO, L.H. **Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional.** Texto para Discussão nº. 941 (Ipea), março de 2003.
- TOLMASQUIM, M. T. & CAMPOS, A. F. **A reforma do setor elétrico em perspectiva.** IX Congresso Brasileiro de Energia: soluções para a energia no Brasil. Rio de Janeiro, 2002
- TORRE, J. C. **El proceso político de las reformas económicas en América latina.** Buenos Aires, Editorial Piados SAICF, 1998.
- VELASCO E CRUZ, S.C. (org.) **Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento.** Cadernos do IFCH; Campinas/UNICAMP-IFCH, 2004.