

Universidade de Brasília – UNB
Instituto de Ciência Política - IPOL
Mestrado em Ciência Política

“ATUAÇÃO ESTATAL E A
PRIVATIZAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO
BRASILEIRO”

Regina Cláudia Gondim Bezerra Farias
Brasília - 2006

Universidade de Brasília – UNB
Instituto de Ciência Política - IPOL

Mestrado em Ciência Política

“ATUAÇÃO ESTATAL E A PRIVATIZAÇÃO DO SETOR
ELÉTRICO BRASILEIRO”

Autora: Regina Cláudia Gondim Bezerra Farias

□ HYPERLINK "mailto:reginacg@tcu.gov.br" □ reginacg@tcu.gov.br □

Texto apresentado ao Mestrado de Ciência Política na Universidade de Brasília – UNB, para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Professor Dr. Carlos Marcos Batista

Brasília – DF, 24 de janeiro de 2006

FICHA CATALOGRÁFICA

FARIAS, REGINA CLÁUDIA GONDIM BEZERRA

Atuação Estatal e a Privatização do Setor Elétrico Brasileiro

107 fl., Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Mestrado em Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

1. Setor Elétrico – Dissertação
2. Estado
3. Privatização
4. Regulação
5. Controle Social

Referência Bibliográfica

FARIAS, Regina 1.G.B (2006) ATUAÇÃO ESTATAL E A PRIVATIZAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO. DISSERTAÇÃO DE MESTRADO, PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA, INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA, UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, BRASÍLIA, DISTRITO FEDERAL. 107 FL.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DA AUTORA: REGINA CLÁUDIA GONDIM BEZERRA FARIAS

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO: ATUAÇÃO ESTATAL E A PRIVATIZAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO.

MESTRE / 2006

“ATUAÇÃO ESTATAL E A PRIVATIZAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO”

Regina Cláudia Gondim Bezerra Farias

Dissertação submetida ao Mestrado em Ciência Política na Universidade de Brasília – UNB, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Banca Examinadora:

Professor Dr. Carlos Marcos Batista – Orientador

Professora Dra. Marilde Loyola de Menezes

Professora Dra. Sonia Ranincheski

Brasília – DF, 24 de janeiro de 2006

RESUMO

A adoção da reforma no Estado brasileiro em meados dos anos 90 acarretou considerável mudança na intervenção estatal, notadamente com a implementação do Plano Nacional de Desestatização. O presente estudo resgata a atuação do Estado desde os primórdios da indústria elétrica no século XIX com as concessões da prestação dos serviços às empresas estrangeiras, sendo posteriormente transferidas ao setor público, chegando ao final do século XX, em consonância com a nova fase de acomodação do capitalismo, a implementar um arrojado programa de privatizações, que representou uma virada no desenvolvimento das forças produtivas, expressa em uma nova relação entre Estados → Empresas → Mercado.

O Estado passa de provedor dos serviços públicos para regulador do mercado. Houve fortes reflexos dessas mudanças no setor elétrico. Essa dissertação estuda a efetividade das premissas liberais que fundamentaram as reformas e a atuação dos atores inseridos no ambiente regulatório do setor elétrico.

Abstract

The adoption of the reform in the Brazilian State in middle of years 90 caused considerable change the state intervention, specially with the implementation of the National Plan of Privatization. The present study rescues the performance of the State since the primórdios of the electric industry in century XIX with the concessions to the foreign companies, being later transferred to the public sector, arriving at the end of century XX, in accord with the new phase of room of the capitalism, to implement a bold program of privatizations, that represented a turn in the development of the productive forces, express in a new relation between State → Companies → Market.

The State passes of supplier of the public services for regulator of the market. It had reflected forts of these changes in the electric sector. This thesis studies the effectiveness of the liberal premises that had based the reforms and the performance of the inserted actors on the regulation environment of the electric sector.

SUMÁRIO

1									
Capítulo	1	-	Introdução						
									8
1.1									
Importância		do		Tema				em	
									9-
1.2									
O									12
1.3									
Hipótese								da	
									13
1.4									
Objetivos								da	
									13
1.5									
Metodologia									13-
2									
Capítulo	2	-	Concepções	sobre	o				
									15
2.1									
A								Retomada	
									16-
2.2									
O				Consenso				de	
									23-
2.3									
A		Reforma		do				Estado	
									25-

□
2.4□

O Contraponto do Estado sob a Ótica Pós-
27-

□
3□

Capítulo 3 - Estudo de Caso - O Setor Elétrico
32□

□
3.1□

A Trajetória da Indústria Elétrica no
33-

□
3.2□

O Código das
36-

□
3.3□

O Estado como Impulsionador do Setor
39-

□
3.4□

Características da
44-

□
3.5□

Como foram Avaliadas as Empresas
47-

□
3.6□

Abatimento do Ágio sobre o Valor
48-

□
3.7□

Atuação do BNDES no Processo de
49-

□
3.8□

O Papel do BNDES Pós
52-

□

3.9□

Contextualização dos Postulados de Claus
55-

□

4□

Capítulo 4 – Acesso ao Serviço de Energia
62-

□

4.1□

A Exclusão como Fenômeno
64-

□

4.2□

A Tentativa de
67-

□

4.3□

A Tarifa
68-

□

4.4□

A Pretensa Modicidade
74-

□

5□

Capítulo 5 – O Controle
77□

□

5.1□

O Poder e o Saber sob o Prisma de Nicos
78-

□

5.2□

O Papel das Agências Reguladoras no Aparelho de
81-

□

5.3□

Mecanismos de Controle
82-

□ 5.4□	Análise	da	Participação	dos	85-
□ 6□	Conclusão □				93-
□ 7□	Bibliografia □				101-
□ □	Anexos □				104-
□					

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO 1

Introdução

1.1 Importância do Tema em Estudo

Esse estudo visa cumprir um dos requisitos do Mestrado em Ciência Política. A pretensão de estudar o setor de energia elétrica advém da importância que esse serviço tem para o bem-estar da população.

A eletricidade é um fator indispensável à toda atividade humana. Dela dependem as comunicações, a produção industrial, a conservação dos alimentos, a iluminação residencial e pública, o funcionamento dos laboratórios e instituições de ensino e pesquisa. O progresso e todos os aparatos que permitem o funcionamento de equipamentos urbanos hoje não funcionam sem eletricidade. A disponibilidade e as condições de acesso à energia elétrica marcaram profundamente as transformações do Brasil no último século. Essas características e sua essencialidade para a vida, conferem conteúdo e densidade política à organização e gestão do setor elétrico.

Esse estudo analisa as mudanças ocorridas no setor elétrico brasileiro, principalmente após sua privatização (ainda em curso) que iniciou em 1995. Para chegar a esse marco temporal, estudaram-se os aspectos políticos, econômicos e sociais que o antecederam, retrocedendo aos primórdios da indústria elétrica, ainda no Brasil imperial. Essa análise segue por todas as crises ocorridas ao longo do século XX, com o intuito de compreender os diversos arranjos institucionais que assumiu o Estado brasileiro enquanto locus fundamental de reprodução do modo de produção capitalista.

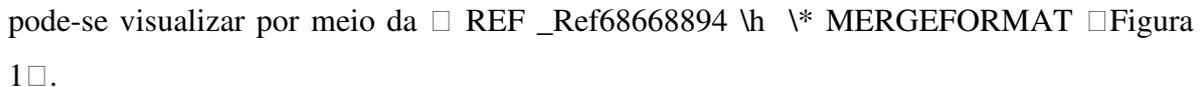
Passados dez anos do início das privatizações, o Censo 2002 divulgado pelo IBGE aponta que há no Brasil 12 milhões de excluídos elétricos, cuja maioria encontra-se no nordeste brasileiro. Embora esses dados apontem que 96% da população brasileira dispõe de energia elétrica em seu domicílio, em determinadas áreas do País (em especial a zona rural das regiões Norte e Nordeste), a cobertura dos serviços de energia elétrica é muito inferior, chegando a menos de 50% da população em determinadas microrregiões, como pode-se visualizar por meio da .

Figura □ SEQ Figura * ARABIC □1 □ – Taxa de acesso aos serviços de energia elétrica para os municípios brasileiros, em % da população.

□

Fonte: IBGE, Censo 2002 em microdados.

O desenho institucional do Estado pós-privatização estabeleceu uma ação contraditória do ente regulador de um serviço monopolista, como é o caso da distribuição de energia elétrica, qual seja: 1) garantir os direitos dos consumidores de receber o serviço com qualidade estabelecida no contrato de concessão e de pagar por esse serviço uma tarifa justa; e 2) garantir os direitos dos prestadores do serviço que atuam com eficiência e prudência de obter ganhos suficientes para cobrir custos operacionais e obter adequado retorno sobre o capital investido[□].

O principal argumento para a privatização dos serviços de energia elétrica no Brasil foi a insuficiência de recursos para investimento, causada pela crise do setor público, impondo-se a necessidade de atrair capital privado, para levar a cabo tanto as obras paralisadas quanto os novos empreendimentos.

Além desse argumento, havia as seguintes premissas básicas: que o Estado era ineficiente ao exercer atividade de natureza econômica; que por ser um serviço essencial precisava universalizá-lo, prestá-lo com qualidade e a preços módicos; e, por fim, que seria garantida a participação do cidadão brasileiro no processo regulatório.

A intenção desse estudo é justamente contextualizar as mudanças ocorridas nesse setor, entrelaçando-a com a prática da ação regulatória, analisando como o marco regulatório e as políticas públicas estão sendo executadas. Para tanto, coteja-se os postulados liberais acima citados com a prática estatal. É enfatizada a atuação do Estado desde o início da indústria elétrica no Brasil com a concessão para empresas estrangeiras e contratos vinculados à polêmica cláusula ouro que, quando da sua extinção em 1934, houve uma ameaça de “não investimento” por parte do capital externo. Essa ameaça, mais contemporânea que nunca, se reverte hoje em exigências contratuais por parte das concessionárias privatizadas, a exemplo da autocontratação de energia por parte das concessionárias, que é absolutamente desfavorável ao consumidor.

[□] Mueller, Bernardo. Regulação, Informação e Política: Uma Resenha da Teoria Política Positiva da Regulação. Em Módulo de Especialização em Regulação de Serviços Públicos Concedidos, Tribunal de Contas da União, 2003.

Nosso interesse reside na atuação do Estado frente tais situações. Para tanto será mostrado seu esforço em concretizar a venda das ações das estatais oferecendo como suporte empréstimos de uma instituição financeira pública; como agiu frente ao racionamento de energia ocorrido entre junho de 2001 e fevereiro de 2002; como políticas públicas voltadas teoricamente para beneficiar consumidores de baixa renda, na prática não os atinge (tarifa social); como o Estado, por meio dos encargos tarifários, tem promovido distribuição de renda de forma regressiva.

Esta dissertação está estruturada em cinco capítulos, além das considerações finais. O Capítulo 1 estão desenvolvidos o problema, hipóteses, objetivos e relevância do tema, contextualizando antecedentes que marcaram a evolução do setor elétrico no Brasil e a contemporaneidade.

O Capítulo 2 apresenta diferentes concepções do Estado e estuda os princípios que determinaram as mudanças instituídas no Aparelho do Estado. É feita uma digressão dos contextos em que floresceram os diversos modelos políticos de organização social, por meio dos quais se buscaram acomodar sociedade e Estado, os diferentes setores da sociedade civil e o poder jurídico-político. Faz-se também o cotejo entre a doutrina liberal e os postulados de autores pós-marxistas como Claus Offe e Nicos Poulantzas.

O Capítulo 3 inicia o estudo de caso do setor elétrico por meio do resgate histórico da gênese do setor elétrico, seu desenvolvimento e expansão, bem como sua introdução no Brasil até as privatizações, buscando-se entender os conflitos que ocorreram neste sistema de produção e a atuação do Estado brasileiro ao estabelecer regras e iniciativas de produção de energia elétrica em suas diversas etapas de geração, transmissão e distribuição. Aqui se questiona a primeira as quatro premissas liberais que lastrearam o processo de reforma do aparelho estatal, qual seja: o Estado não mais interferia diretamente na atividade econômica, concentrando-se em atividades típicas como saúde, educação e segurança pública. Mostra-se que foi com recursos públicos que o BNDES financiou a alienação das concessionárias do setor elétrico e que ainda hoje é forte investidor no setor.

O Capítulo 4 trata do acesso ao serviço e das tarifas de energia ao longo dos anos para se verificar mais duas das premissas que lastrearam as privatizações.

O Capítulo 5 destina-se a última das vertentes elencadas para estudo nessa dissertação, qual seja, a participação do cidadão no processo decisório do setor elétrico, notadamente por meio das audiências e consultas públicas.

Por derradeiro, são feitas as considerações finais, que inicialmente buscam resgatar as argumentações apresentadas para justificar o processo de privatização do setor elétrico brasileiro, procurando em cada época verificar os papéis desempenhados pelo Estado, finalizando com os resultados que estão sendo alcançados no atual processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro.

1.2 - O Problema

O objetivo da privatização foi reduzir a presença do Estado na vida nacional, o qual passou a atuar como regulador do setor elétrico, buscando eliminar barreiras à atração dos investidores privados e à arbitragem de conflitos de interesses. Previu-se a participação do cidadão/consumidor nos processos regulatório, a universalização do serviço a preços módicos. Desconhece-se o alcance desses objetivos após dez anos de início da privatização do setor elétrico.

1.3 - Hipótese da Pesquisa

Parte-se da hipótese de que o modelo liberal idealizado na privatização do setor elétrico não se concretizou, pois há um forte desequilíbrio nas relações de força entre Estado, empresas e os mercados, com enormes desvantagens para o primeiro, que atua num ambiente de assimetria de informação, sem que o marco regulatório adotado tenha sido suficiente para atingir a função social que esse serviço, de caráter essencial para a população, requer.

1.4 - Objetivo Geral

O objetivo desse estudo é conhecer os reflexos do processo de privatização do Estado brasileiro no âmbito do setor elétrico, bem como avaliar os pressupostos que basearam as privatizações, levando em conta os diversos agentes envolvidos no processo,

quais sejam: consumidores, agência reguladora, concessionárias de serviço público e poder concedente.

1.4.1 - Objetivos Específicos

Consoante as quatro vertentes da privatização estudadas, os objetivos específicos são aferir: 1) a evolução do acesso ao serviço ao longo dos dez anos de privatização; 2) a atuação do setor privado em confronto com o Estado nos investimentos do setor elétrico; 3) se há controle social na regulação do setor; e 4) se a modicidade tarifária foi alcançada.

1.5 Metodologia

A pesquisa compõe-se de três distintos momentos que se refletem no referencial teórico da forma apresentada a seguir. No primeiro, foi realizada uma análise teórica do liberalismo em sua feição moderna. Na segunda, é analisada sob a ótica dos autores Claus Offe e Nicos Poulantzas, as modificações institucionais e legais no Aparelho do Estado e sua atuação pós implantação da política de privatização.

No terceiro momento, o estudo do caso empírico do setor elétrico, analisa a evolução do acesso à energia desde antes da privatização, com base em microdados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística por meio da Pesquisa por Amostra de Domicílio. Analisa o papel da Agência Nacional de Energia Elétrica na qualidade de mediadora entre o consumidor e o fornecedor de energia elétrica. Foram estudados os editais de licitações que antecederam as privatizações, assim como a metodologia adotada para a venda dos ativos públicos que se deu por meio do fluxo de caixa descontado.

Verifica-se o reflexo das políticas públicas implementadas pela Aneel. Analisa-se, outrossim, a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social sob os seguintes aspectos: como gestor do processo de privatização; como financiador da compra das concessionárias brasileiras; e atualmente como o maior investidor do setor elétrico.

Para tanto, foram pesquisados os arquivos daquela instituição financeira pública, do Ministério das Minas e Energia e da Aneel, assim como a prestação de contas do governo federal de 2004, apreciada pelo parlamento em junho de 2005. Esse último documento

contem estudo sobre investimentos públicos e privados em infra-estrutura. Trata-se, assim, de um método exploratório e dedutivo, partindo do geral para o particular.

CAPÍTULO 2

CONCEPÇÕES SOBRE O ESTADO

CAPÍTULO 2

Concepções sobre o Estado

Esse segundo capítulo tem como propósito introduzir conceitos básicos a respeito da doutrina liberal e concepção do Estado Mínimo, contextualizando-a na reforma do Estado dos anos 90. Para tanto, busca-se, dentro de uma perspectiva histórica, identificar os antecedentes do Estado intervencionista keynesiano, a reação do Estado frente as várias crises, o consenso de Washington e a reforma do Estado brasileiro. São contemplados, outrossim, formas de concretização e conseqüências decorrentes do corolário de tais ideais: o processo de privatização.

Para fazer o contraponto dessa concepção teórica, serão também apresentados autores pós-marxistas que embora reconheçam que a determinação da natureza de classe do aparelho de Estado é uma condição necessária para a análise do sistema estatal, consideram os postulados marxistas insuficientes para compreender a configuração interna do Estado, seus níveis decisórios e as funções que os diversos centros de poder cumprem, seja como produtores de decisões, seja como organizadores políticos dos interesses das classes e frações dominantes.

2.1 - A Retomada Liberal

O legado liberal de igualdade perante a lei, livre mercado, garantia da propriedade privada, ao longo do século XX sofreu alguns reveses. Do ponto de vista econômico, o mundo liberal se realiza plenamente no século XIX, através da premência do chamado *laissez-faire*, estendendo-se até 1929, quando ocorre uma das crises cíclicas do capitalismo.

Em resposta a crise, estabeleceu-se um consenso econômico internacional, inspirado nas idéias do economista britânico John Maynard Keynes, que priorizava a estabilidade interna dos Estados, o pleno emprego e o controle de capitais financeiros como condição para uma economia internacional estável e um comércio livre. Para Keynes, as teorias econômicas informadas pelo liberalismo, e vigentes durante o século XIX até as primeiras décadas do século XX, teriam fracassado quanto ao seu objetivo de reproduzir o capitalismo e distribuir minimamente a renda[□].

Este consenso quanto à presença ativa do Estado torna-se praticamente universal, pois, tanto os países centrais como os periféricos do capitalismo, apesar de estarem em situações diversas, tiveram no aparato estatal o agente central de indução ao desenvolvimento e à justiça social, a exemplo da Europa, que necessitava reconstruir suas economias pós-guerra e do Brasil, que lançou-se, a partir de 1930, à criação de um parque industrial. De acordo com Eli Diniz, Getúlio Vargas exerceu uma influência fundamental nesse processo:

“Os anos 30 representam uma importante etapa na definição dos rumos do desenvolvimento econômico do País. No plano da economia, a principal mudança

□ Keynes, John Maynard. O Fim do Laissez-Faire. Tradução de Miriam Moreira Leite. in: John Maynard Keynes: economia. Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo: Editora Ática. Volume 6. Pág. 116.

foi o deslocamento de seu eixo do pólo agroexportador para o pólo urbano-industrial. No plano político, observou-se o esvaziamento do poder dos grupos interessados na preservação da preponderância do setor externo no conjunto da economia, paralelamente à ascensão dos interesses ligados à produção para o mercado interno. Coube ao primeiro governo Vargas administrar esse processo de transição[□].”

Instituiu-se, sobretudo no continente europeu e nos EUA, nos anos 30, uma paulatina política reformista a partir da atuação do Estado, reformismo este que implicou a execução de políticas econômicas antiliberais, com a criação de um Estado de Bem-Estar social, sobretudo no pós-guerra. A democracia liberal fora mantida, apesar do forte corporativismo entre as classes como mecanismo de resolução de conflitos, intermediados, estes, pelo Estado. É importante notar que, de certa forma, a intervenção do Estado na economia e na sociedade passou pragmaticamente a ser praticada, sendo o *New Deal* seu exemplo emblemático, pois procurou reequilibrar todo o ciclo produção/consumo, planejar a produção, reativar o mercado interno, controlar os preços, revalorizar os salários, regulamentar as condições de trabalho e monitorar fortemente o sistema financeiro.

A motivação política dessa estratégia era o medo do comunismo ante o desemprego generalizado. Assim, a modalidade proposta para esse efeito foi um tipo de socialização do investimento que ao expandir as atividades econômicas, absorvesse o desemprego e estimulasse a demanda agregada. Desse modo os empresários voltariam a investir, atraídos pelas perspectivas de altas taxas de rentabilidade, e o sistema corrigiria, graças a este agente externo e eminentemente político, seus desequilíbrios.

Essas intervenções foram cruciais para restabelecer o funcionamento do capitalismo na década de 30 e para garantir seu crescimento nos anos de ouro do segundo pós-guerra. Boron[□] traz nesse contexto uma importante ressalva ao mencionar que o keynesianismo, ao revalorizar a demanda como determinante da atividade econômica global, legitimou também a inédita responsabilidade pública do Estado diante das demandas da cidadania.

É nessa unidade dialética — que condensa os eixos da nova articulação entre Estado, capital e sociedade civil — que se localiza o núcleo dos problemas que afetam ao capitalismo: a capacidade estatal para gestionar a crise depende não só de uma modificação das formas tradicionais de relação entre o poder político e o capital, mas também da

□ Szmrecsanyi, T.; Granziera, R. G. (Org.) Getúlio Vargas e a Economia Contemporânea. Campinas: Editora da Unicamp, 1986, (Série Debates), Pág. 44.

□ Boron, Atílio A. Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. Pág. 75.

capacidade de obter o consentimento das maiorias. O Estado de bem-estar repousava então sobre a problemática compatibilização de duas lógicas: uma, de tipo econômica e orientada para a reanimação e estabilização da acumulação capitalista; outra, de tipo política, preocupada em encarar os perigos da revolução, assegurar a pacificação social, a institucionalização dos conflitos classistas e a criação de uma ordem burguesa estável e legítima[□].

Mas as idéias liberais continuavam latentes. Logo depois da II Guerra Mundial, houve uma reação teórica e política veemente contra o Estado Intervencionista e de bem-estar. O intelectual que encabeçou esse movimento foi Friedrich Hayek que em 1944 escreveu *O Caminho da Servidão*. Trata-se de um ataque a qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também, política, Hayek acusa ainda o planejamento e o Estado providência de levarem à tirania[□].

Nesse tratado político, Hayek enquadra o mercado e o progresso numa moldura evolucionista. Hayek partiu para apresentar o mercado como um sistema sem rival de informação: preços, salários, lucros altos e baixos são mecanismos que distribuem informação entre agentes econômicos de outra forma incapazes de saber, já que a massa colossal de fatos economicamente significantes está fadada a escapar-lhes. A intervenção do Estado é má porque faz com que a rede de informações do sistema de preços emita sinais enganadores, além de reduzir o escopo da experimentação econômica. Quanto ao progresso, este ocorre através de uma miríade de tentativas e erros feitos pelos seres humanos, pois a evolução social procede mediante “*a seleção por imitação de instituições e hábitos bem-sucedidos*”[□].

Para Hayek o mercado seria o único mecanismo possível de distribuição – natural e espontânea – de renda. Os que demandassem por “*justiça social*”, isto é, intervenção (considerada autoritária) do Estado com vistas a retirar recursos dos que se saíssem melhor no mercado, ou simplesmente fossem mais afortunados, e repassá-los aos “*fracassados*” (os pobres), não teriam compreendido o seu funcionamento. Afinal, o mercado não é concebido como justo ou injusto, pois seu papel seria apenas o de coordenar os agentes produtivos,

[□] Boron, Atílio A. Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. Pág. 76.

[□] Hayek F.A. Von. A. O Caminho da Servidão, Rio de Janeiro, Editora Expressão e Cultura/Instituto Liberal, 1987. Pág. 33.

[□] Hayek, F.A. Von. Os Fundamentos da Liberdade, Brasília, Editora. UNB, 1983. pag. 59.

cabendo a estes, pelo mérito, promover a justiça (ascensão social), que seria, portanto, individual. Daí o papel essencialmente “*regulatório*” a ser desempenhado pelo Estado no que tange ao cumprimento dos contratos efetivados entre as partes livres.

A exemplo de Hayek, Mises[□] também construiu um argumento contundente contra o Estado gestor da economia. Esse autor ao questionar quais as conseqüências das intervenções do governo e de outras instâncias no sistema de propriedade privada, responde dizendo que a existência de duas ordens de organização social com divisão do trabalho, quais sejam, a ordem da propriedade pública e da propriedade privada, não presume uma terceira ordem, a da propriedade privada regulamentada pelo governo. Segundo Mises:

“incidentalmente, devemos distinguir, cuidadosamente, entre a questão de o governo ser ou não necessário e a questão de em que casos a autoridade do governo é admissível. O fato de a vida social não poder prescindir dos instrumentos de coerção do governo não pode ser usado para se concluir, também, que o controle da consciência, a censura e medidas semelhantes sejam desejáveis, ou que certas medidas de economia sejam necessárias, úteis, ou apenas exequíveis”.

Essa doutrina, embora não hegemônica à época, é revigorada no final dos anos 70, como veremos a seguir.

No Brasil, assim como em diversos outros países, o chamado modelo “nacional desenvolvimentista”[□] teve no Estado o agente que, além planejar, proteger e subsidiar o capital nacional e regular e induzir o desenvolvimento, participava do mesmo através de atividades empresariais; em outras palavras, surgira o Estado-empresário. Pode-se definir tal modelo, como expressão da atuação do Estado com vistas a induzir o desenvolvimento econômico a partir de uma perspectiva que privilegie o capital nacional. Para tanto, o Estado atua como empresário em diversas áreas consideradas estratégicas; investe no setor de infra-estrutura; financia o desenvolvimento privado nacional através de subvenções, subsídios e financiamentos públicos; e intermedeia (política, administrativa, financeira e normativamente) as relações privadas, de forma a conduzir o processo de industrialização, paralelamente ao apoio às atividades agrícolas.

Nesse contexto, referência obrigatória foi a Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) que, a partir dos anos 50, problematizara sobre as formas como

[□] Mises, Ludwig Von. Uma Crítica ao Intervencionismo, Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 1987. pág. 16.

[□] Furtado, Celso. O Mito do Desenvolvimento Econômico. São Paulo. Paz e Terra. 3ª Edição. 2001. pág. 38.

a assimétrica relação entre os países centrais e os periféricos do sistema capitalista obstava o desenvolvimento econômico. A desigualdade dos termos de troca entre os países ganha notoriedade.

Foi durante a ditadura militar que as políticas de inspiração keynesiana, de manutenção do pleno emprego via crescimento econômico acelerado, que deram sustentação à intervenção do Estado na economia e, particularmente, na indução de todo aparato de infra-estrutura e de indústrias de base, são desacreditadas. Isso se deu sobretudo em razão dos dois choques do petróleo – em 1973 e 1979 – que aumentaram sobremaneira o preço do barril, mantido a preços baixos desde o pós-guerra, gerando alta inflação e outras disfuncionalidades à economia. Ante mais uma crise cíclica do capitalismo, os Estados são levados a se ajustarem à nova dinâmica desse modo de produção.

Para Ianni, foi nessa conjuntura que surgiu mais um modelo salvador, em nome de uma ciência econômica global. No âmbito dessa economia global, o capital realiza-se como capital singular; particular e geral, cujas mediações são articuladas por agências, organizações, empresas, corporações, conglomerados, mercados, telecomunicações informáticas eletrônicas ágeis e invisíveis[□].

Como veremos a seguir, o Consenso de Washington tem papel fundamental nessa conjuntura, na qual o FMI e o Banco Mundial concretizam-se como instituições mundiais na medida em que institucionalizam ou formalizam as condições sob as quais o capital em geral se movimenta e se reproduz.

O novo liberalismo foi então o modelo político de organização da sociedade, por meio do qual se buscou acomodar sociedade e Estado, os diferentes setores da sociedade civil e o poder jurídico-político que expressa, organiza, orienta e desenvolve os impulsos da sociedade como um todo, e dos seus diferentes setores sociais. Ainda que tenham marcas nacionais, os modelos políticos são também mundiais, organizam-se internacionalmente. Esse modelo forjou-se na luta contra o estatismo, o planejamento, o protecionismo, em defesa da economia de mercado, da liberdade econômica, concebida como fundamento da liberdade política, condição de prosperidade coletiva e individual[□].

[□] Ianni, Octavio. A Sociedade Global. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2001. pag. 134.

[□] Ianni, Octavio. A Sociedade Global. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2001. Pág. 135.

Segundo Ianni, o novo liberalismo não é apenas uma réplica do liberalismo clássico, ainda que contenha o núcleo do seu ideário. O liberalismo clássico estava enraizado na sociedade nacional, no capitalismo competitivo, no mercado nacional.

Para esse autor, o novo liberalismo enraíza-se diretamente no mercado mundial, no fluxo de capital, tecnologia, força de trabalho, mercadoria, lucro, mais-valia. É o mundo sem fronteiras. Reafirma os princípios da liberdade, igualdade, propriedade e contrato, agora sob a égide das multinacionais, corporações, conglomerados, organizações pouco localizáveis, no sentido de que estão em muitos lugares e às vezes operam à margem de instituições, códigos, estatutos ou constituições nacionais.

Sob o capitalismo global subsistem e desenvolvem-se as contradições entre setores das classes dominantes, em escala nacional e mundial. As estruturas de poder já constituídas, que tomaram a dianteira na administração do mundo, estão baseadas em países fortes que polarizam blocos, alianças, manipulando recursos e decisões. Assim, por dentro da sociedade global em formação subsistem as nações dependentes, como o Brasil, aí mesclam-se diversas formas, estilos, modos de organizar a sociedade e o poder.

Nessa ótica, o mundo inteiro volta-se para mudanças na atuação estatal, enfatizando como imprescindível a estabilidade monetária e a disciplina orçamentária. A tônica estava presa à idéia do Estado mínimo, na qual se propõe a hegemonia do mercado como instrumento alocador de recursos e distribuidor de benefícios. Esta concepção privilegia a esfera privada para prover todos os serviços públicos, mantendo-se o Estado como mediador para, teoricamente, assegurar qualidade, disponibilidade e preços, via instrumentos regulatórios — no caso de monopólios — e como promotor da concorrência, nos segmentos competitivos.

A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, como as contenções dos gastos com bem-estar, e a restauração das taxas “naturais” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos[□].

[□] Anderson, Perry. Balanço do Neoliberalismo. pós-neoliberalismo : As Políticas Sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1993. pág. 10.

Com essas medidas, acreditava-se que as livres forças do mercado restabeleceriam o equilíbrio, o crescimento econômico voltaria e a crise do sistema capitalista ocidental seria superada. No plano político, por via do sufrágio, foram eleitos com essa plataforma de reforma do Estado, no Reino Unido com o Partido Conservador Britânico: Margareth Thatcher (1979); nos Estados Unidos com o Partido Republicano: Ronald Reagan (1980); na Alemanha com o Partido Democrata Cristão: Helmut Kohl (1982).

Nesse período ocorreram a queda do Muro de Berlim (1989) e o esfacelamento de todos os países do leste europeu, da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, assumindo ao poder Boris Yeltsin (1989). Na América Latina, nos anos 80, a experiência pioneira foi executada pelo General Augusto Pinochet, no Chile, seguida pela Argentina, Uruguai, México e Brasil.

O ano de 1982 é um ano emblemático para a região latino-americana. Em abril, tem início a Guerra das Malvinas e, em setembro, o México declara sua moratória, logo seguido pelo Brasil. O terceiro grande país da região, a Argentina, já vinha desde meados de 1976 seguindo as recomendações de estabilização econômica do Fundo Monetário Internacional. Nesse ano, também são suspensos os financiamentos de bancos privados e instituições internacionais de crédito para os países devedores, que são convocados a se ajustar, como forma de contribuir para a solução do problema da dívida externa.

No final dos anos 80 os países periféricos, seguindo os passos dos países centrais que há uma década haviam instituído reformas no aparelho do Estado, integram a Agenda de reformas. Esta Agenda seria adaptada a cada país, conservando-se, contudo, tanto as matrizes como o ethos que as preside.

Antes de adentrarmos na reforma do Estado no Brasil na década de 90, cabe registrar a importância da articulação internacional para o arcabouço dessa mudança no aparelho estatal.

2.2 – O Consenso de Washington.

Em novembro de 1989, o Institute for International Economics em Washington D.C. realizou uma conferência para retomar o curso das discussões sobre as políticas de ajuste

econômico levadas a cabo pela América Latina e avaliar o conjunto de mudanças ocorridas em profundidade em alguns países da região após meados de 1985. Especialistas de diversos países do 1º e 3º Mundo debateram a extensão dos resultados recentes das reformas, tomando como texto básico de referência, um artigo do economista John Williamson, que cunhou o termo “Consenso de Washington”[□].

O artigo define o que seria considerado em Washington como uma desejável política de reforma econômica na região, e expressa o conjunto de medidas a serem sugeridas aos países latino-americanos, com o aval dos organismos multilaterais de crédito, FMI e Banco Mundial, o Tesouro dos EUA, o FED (Federal Reserve - Banco Central dos EUA), dos vinte maiores bancos mundiais e demais países do G.7.

Para Williamson, uma descrição sumária do conteúdo do consenso se expressa em: previdência macroeconômica; orientação externa; e liberalização interna. O diagnóstico da crise regional seria reduzido a, basicamente, dois problemas: 1) o excessivo crescimento do Estado, representado pelo protecionismo - modelo substitutivo de importações – pela excessiva regulação e por empresas estatais ineficientes e numerosas; e 2) o populismo econômico, entendido como a incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais, tanto no setor privado como no setor público.

Para superar a crise vivenciada por todos os países da América-Latina, a abordagem de Washington propõe 10 instrumentos de política econômica capazes de superar a crise e retomar o crescimento. São eles:

1. Controle do Déficit Fiscal: o Fundo Monetário Internacional fez da disciplina fiscal uma condicionante para a participação dos países membros nos seus empréstimos e avais; com a finalidade de eliminar o déficit público;
2. Priorização dos Gastos Públicos: aumentar gastos em saúde e educação e eliminar subsídios;
3. Reforma Tributária: aumentar os impostos se for inevitável;
4. Taxa de Juros: deve ser determinada pelo mercado e deve ser positiva, para enfrentar a fuga de capitais e aumentar a poupança;

[□] Williamson, John. What Washington means by policy reform. In: Latin America adjustment: how much has happened? Washington DC: The Institute for International Economics, 1990. pág. 5-36.

5. Taxa de Câmbio: também determinada pelo mercado, garantindo-se, ao mesmo tempo, que seja competitiva. Existe uma forte convicção em Washington de que a orientação para fora e a expansão das exportações não tradicionais seriam necessárias para recuperação da região.

6. Política Comercial: o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior. O acesso à importação de insumos intermediários a preços competitivos é considerado tão importante quanto a promoção das exportações, enquanto uma política de proteção das indústrias nacionais contra a competição internacional é vista como geradora de distinções que findam por penalizar as exportações e empobrecer a economia nacional;

7. Investimentos Externos: não devem sofrer restrições;

8. Privatização: a sua principal defesa é a crença de que a indústria privada é administrada mais eficientemente do que as empresas públicas.

9. Desregulação: visando a abolição de mecanismos regulatórios, tais como: controle para o estabelecimento de firmas e novos investimentos, restrições de fluxos de investimentos estrangeiros e de remessa de lucros; controle de preços, barreiras de importação e limites de dispensa de empregados.

10. Direito de Propriedade: que deveria ser garantido mais firmemente na região.

Previa-se que, uma vez postas em prática, essas ações promoveriam a estabilização da economia através do ajuste fiscal e da adoção de políticas ortodoxas, tendo o mercado como eixo central; e a redução do tamanho do Estado. Tendo em mente esses dez pontos programáticos, passemos à reforma do Estado brasileiro.

2.3 - A Reforma do Estado Brasileiro.

Nos anos 90, o então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, Bresser Pereira, justificou a implementação de mudanças no aparelho estatal com o argumento de que eram indispensáveis para que o Estado realizasse não apenas suas tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, mas também seu papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade[□].

[□] Bresser Pereira, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle - Caderno 1 do MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - Brasília - DF / 1997. Pág. 21.

A intitulada Reforma da Gerencial da Administração Pública de 1995 foi definida inicialmente no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*, cuja emenda constitucional foi aprovada pelo Congresso Nacional naquele mesmo ano [□].

O ex-ministro teorizou sobre a reforma dizendo que ela envolvia quatro problemas: (a) um problema econômico-político - a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político - o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar.

Classificando-se como social-liberal, o então Ministro dizia que não estava implantando o Estado Mínimo, mas propondo a reconstrução do Estado, para que fossem corrigidas as falhas do mercado. De forma resumida, especifica como reconstrução do Estado o seguinte: recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial.

O Ministro relata que a reforma administrativa consistia em duas partes, igualmente importantes. A primeira foi a inserção de dispositivos básicos da Reforma Gerencial, quais sejam: emenda constitucional aprovada pelo Congresso Nacional; as leis que definiram as três principais instituições organizacionais da reforma - agências executivas, agências reguladoras e organizações sociais; estabeleceram-se as normas dos contratos de gestão, que definem os indicadores de desempenho a serem alcançados por cada organização depois de ganhar maior autonomia; alterou-se a Lei do Regime Jurídico Único, que, segundo o Ministro, estabelecia uma série de privilégios e um regime trabalhista único para todos os servidores públicos, quer desempenhassem funções do núcleo estratégico ou não; definiu-se uma nova política de recursos humanos, estabelecendo que apenas os membros das carreiras típicas de Estado, envolvidos em atividades exclusivas do Estado, deveriam continuar a ser recrutados anualmente (visto que as atividades de apoio devem ser

[□] Bresser Pereira, Luiz Carlos. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, 50(4), 1999: 5-30.

terceirizadas, e as atividades sociais e científicas transferidas para o setor público não-estatal, suspendendo-se a contratação direta pelo Estado); e que estes servidores deveriam ser bem pagos e bem treinados.

A segunda foi à instituição da Gestão pela Qualidade Total como principal estratégia de gerenciamento a ser adotada pelas organizações do Estado. Bresser considera o controle de qualidade total como uma estratégia empresarial adequada ao gerenciamento público por adotar vários critérios de excelência além da simples taxa de lucros que, por definição, não existe no governo. Nessa perspectiva, entendia Bresser, era possível transferir os instrumentos de gerenciamento privado para o setor público, mas de forma limitada. Pode-se descentralizar, controlar por resultados, incentivar a competição administrada, colocar o foco no cliente, mas a descentralização envolve o controle democrático, os resultados desejados devem ser decididos politicamente, para ele, o cliente não é apenas cliente mas um cliente-cidadão revestido de poderes que vão além dos direitos do cliente ou do consumidor. Foi nesse contexto que se inseriu, quando da criação das agências reguladoras, dispositivos instituindo as consultas e audiências públicas como parte dos processos decisórios das agências, o intitulado controle social.

O relato do ex-ministro Bresser é bastante revelador. Na crença de que estava construindo o Estado do Século XXI, descreve com riqueza de detalhes os antecedentes de sua empreitada. Diz literalmente que as elites internacionais, depois de uma breve hesitação, perceberam, em meados dos anos 90, que esta linha de ação social-liberal estava correta, e adotaram a tese da reforma ou da reconstrução do Estado. Com isso: “*o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento tornaram os empréstimos para a reforma do Estado prioritários*”.

Segue seu relato dizendo que as Nações Unidas promoveram uma assembléia geral resumida sobre a administração pública. Muitos países criaram ministérios ou comissões de alto nível encarregadas da reforma do Estado. O World Development Report de 1997 tinha originalmente como título *Rebuilding the State*. A reforma do Estado tornou-se o lema dos anos 90, substituindo a divisa dos anos 80: o ajuste estrutural. Assim, conclui Bresser, uma grande coalizão de centro-esquerda e de centro-direita, se formou. Uma coalizão que levou os governos, na América Latina, no Leste Europeu, em um grande número de países em desenvolvimento na Ásia, e mesmo nos países desenvolvidos, a promoverem a reforma do

Estado para torná-lo menor, mais voltado para as atividades que lhe são específicas, que envolvem poder de Estado, mas mais forte, com maior governabilidade e maior governança, com mais capacidade, portanto, de promover e financiar, ou seja, de fomentar a educação e da saúde, o desenvolvimento tecnológico e científico, e, assim, ao invés de simplesmente proteger suas economias nacionais, estimulá-las a serem competitivas internacionalmente.

2.4 - O Contraponto da Concepção do Estado sob a Ótica dos Pós-marxistas

Seguindo a estratégia de argumentação dessa dissertação, uma vez apresentados os pressupostos que lastrearam a reforma do aparelho do Estado, traz-se a discussão uma proposta alternativa sobre as razões dessa permanente necessidade de se reformar o Estado.

As teorias do Estado fundamentadas numa análise marxista e de perspectiva de classe diferem essencialmente das teorias liberais no sentido em que postulam que o Estado é uma expressão ou condensação de relações sociais de classe, e estas relações implicam na dominação de um grupo por outro. Em consequência, o Estado é ao mesmo tempo um produto das relações de dominação e o seu modelador.

Marx considerava as condições materiais de uma sociedade como a base de sua estrutura social e da consciência humana. A forma do Estado emerge das relações de produção, não do desenvolvimento geral da mente humana ou do conjunto das vontades humanas. Na concepção de Marx, é impossível separar a interação humana em uma parte da sociedade da interação em outra: a consciência humana que guia e até mesmo determina essas relações individuais é o produto das condições materiais — o modo pelo qual as coisas são produzidas, distribuídas e consumidas.

Marx colocou o Estado em seu contexto histórico e o submeteu a uma concepção materialista da história. Não é o Estado que molda a sociedade, mas a sociedade que molda o Estado. A sociedade, por sua vez, se molda pelo modo dominante de produção e das relações de produção inerentes a esse modo.

Defendia que o Estado, emergindo das relações de produção, não representa o bem-comum, mas é a expressão política da estrutura de classe inerente à produção. Rejeitou

completamente a visão do Estado como responsável pela representação da coletividade social, acima dos interesses particulares e das classes, assegurando que a competição entre os indivíduos e os grupos permanecessem em ordem, enquanto os interesses coletivos do todo social seriam preservados nas ações do próprio Estado[□].

Nessa perspectiva, chegou a sua formulação da sociedade capitalista como uma sociedade de classes, dominada pela burguesia e o Estado é a expressão política dessa dominação. É um instrumento essencial de dominação de classes na sociedade capitalista. Ele não está acima dos conflitos de classes, mas profundamente envolvido neles. Sua intervenção no conflito é vital e se condiciona ao caráter essencial do Estado como meio da dominação de classe[□].

Essa é a essência da concepção marxista sobre o Estado, sintetizada na conhecida fórmula do Manifesto Comunista: “*O poder executivo do Estado moderno não passa de um comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia*”[□]. O próprio Engels expressou a mesma idéia numa passagem igualmente célebre:

“A força de coesão da sociedade civilizada é o Estado, que, em todos os períodos típicos, é exclusivamente o Estado da classe dominante e, de qualquer modo, essencialmente uma máquina destinada a reprimir a classe oprimida e explorada”[□].

Todavia, essa concepção marxista nos anos 60 foi questionada por vários autores que ampliaram e trouxeram outras variáveis para a compreensão do Estado. Esses autores, embora admitissem a natureza de classe do aparelho de Estado, viam limitações nessa concepção por não tratar de sua configuração interna.

Autores como Poulantzas, Claus Offe, Miliband, Therborn, Elmar Altvater e outros, vêm na grande obra de Marx (O Capital), não uma análise do nível econômico, mas uma crítica materialista da economia política, uma crítica materialista das tentativas burguesas de análise da economia, isoladamente das relações de exploração de classe nas quais ela se baseia; conseqüentemente, as categorias elaboradas em O Capital (valor excedente,

[□] Marx, K. e Engles, F. A Ideologia Alemã, Editora Centauro, São Paulo. 2002. Pág. 101.

[□] Marx, K. e Engles, F. A Ideologia Alemã, Editora Centauro, São Paulo. 2002. Pág. 101.

[□]- Marx, K. e Engles, F. Manifesto do Partido Comunista. Editora Martin Claret, São Paulo. 2004. Pág. 55.

[□]-Engels, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. Trad. Leandro Konder. 8ª edição. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. 1982. Pág. 199.

acumulação, mais-valia e etc.) são vistas não como específicas à análise do nível econômico, mas como categorias materialistas históricas desenvolvidas a fim de iluminar a estrutura do conflito de classes na sociedade capitalista e as formas e concepções econômicas ou não, geradas por essa estrutura. A partir disto, segue-se que a tarefa não é desenvolver conceitos políticos, a fim de complementar o conjunto de conceitos econômicos, mas desenvolver os conceitos de O Capital na crítica não só da forma econômica como da forma política das relações sociais[□].

O aparelho de Estado, lembra Nicos Poulantzas, “*não se esgota no poder de Estado*”. “*O Estado apresenta uma ossatura material própria que não pode de maneira alguma ser reduzida simplesmente à dominação política*”[□].

Poulantzas desenvolve o conceito da separação das esferas política e econômica, através do Estado, em quatro partes: a divisão do trabalho manual e intelectual, a individualização, o direito e a nação. Esses são os elementos fundamentais no funcionamento do Estado para deslocar a luta de classes da arena econômica para a política. A estrutura e a luta de classes, para Poulantzas, são os definidores cruciais das relações numa sociedade. O poder político, embora apoiado no poder econômico, é prioritário, no sentido em que sua transformação condiciona toda mudança em outras áreas de poder e o poder político se concentra e se materializa no Estado, o ponto central do exercício do poder político[□].

Claus Offe, construiu uma visão política do Estado com o argumento de que esse se compõe de aparelhos institucionais, de organizações burocráticas e das normas e códigos formais e informais que constituem e regulamentam as esferas públicas e privadas da sociedade. Enquanto materialização das relações de dominação, os aparelhos de Estado consistem de um conjunto de estruturas organizacionais complexas e diferenciadas, cuja unidade reside em sua aspiração a legitimar a autoridade e o seu monopólio das forças repressivas.

Nesse sentido, a função de mediação que o aparelho de Estado desempenha, através de suas atividades administrativas e burocráticas rotineiras, adquire aqui uma importância

□ - Carnoy, Martin. Estado e Teoria Política. Papyrus Editora, São Paulo. 2004. Pág. 166.

□ - Poulantzas, Nicos. O Estado, o Poder, o Socialismo. São Paulo: Paz e Terra. 2000. Pág. 17.

□ - Poulantzas, Nicos. O Estado, o Poder, o Socialismo. São Paulo: Paz e Terra. 2000. Pág. 169.

decisiva para a determinação de seu caráter de classe. De forma análoga, esse último problema não pode se referir, exclusivamente, aos “resultados da política estatal – que estão ligados à questão, analiticamente distinta, porém empiricamente muito próxima, do poder estatal –, mas à forma e ao conteúdo intrínseco” assumidos pelo sistema institucional dos aparelhos de Estado (sistema estatal) numa conjuntura concreta[□].

Em que pese a advertência de Goran Therborn, há na teoria política marxista a ausência das questões referentes aos processos organizativos internos do aparelho de Estado.

Dito isso, enfatizamos que o estudo que fizemos do processo de privatização brasileiro está calcado na identificação da natureza de classe do Estado, buscando analisar as formas concretas através das quais ela se realiza (o funcionamento do Estado), seu modo de organização interna e suas repercussões sobre o processo decisório, os diferentes centros de poder, e a ação característica dos agentes estatais envolvidos no setor elétrico brasileiro.

Como referencial teórico será apresentada a visão política do Estado com base na teoria de Claus Offe e Nicos Poulantzas. Offe, com sua dinâmica situada na tensão (contradições) entre o papel do Estado como um mentor da acumulação de capital e sua legitimidade do ponto de vista dos eleitores (dos trabalhadores), na qual a burocracia do Estado toma decisões que refletem seus próprios interesses, assim como os dos grupos conflitantes na sociedade civil.

Nicos Poulantzas também será apresentado, notadamente, quando nos referirmos aos novos mecanismos introduzidos no marco regulatório do setor elétrico, tais como audiências e consultas públicas. A opção por esses dois autores advém da semelhança entre eles em vários pontos fundamentais, em especial sobre a relativa autonomia do Estado, em que, para ser legítimo, o Estado capitalista deve parecer que permite (ao contrário da produção privada) igual acesso ao poder e que é receptivo a todos os grupos dentro da sociedade. Essa junção se deve especialmente porque, enquanto Offe enfatiza mais as funções econômicas do Estado, Poulantzas enfatiza as ideológicas e argumenta que a consciência da classe capitalista é organizada dentro do Estado.

□ - Therborn, Göran. Como domina la classe dominante? Aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo. 4ª.edição. México, D.F., Siglo XXI. 1989. Pág.. 37.



CAPÍTULO 3

ESTUDO DE CASO - O SETOR ELÉTRICO

CAPÍTULO 3

Estudo de Caso – O Setor Elétrico Brasileiro

Esse capítulo se destina a esmiuçar o processo brasileiro que ensejou a privatização do setor elétrico trazendo seus antecedentes e uma análise dos últimos dez anos da atuação do Estado no ambiente regulatório e seus reflexos para a população.

No capítulo anterior, ao serem apresentados os fundamentos da reforma do Estado nos anos 90, evidenciou-se que os mentores dessa reforma entendiam que a crise do Estado é devido ao próprio Estado. Para Claus Offe, a estrutura e atividade do Estado consistem na

imposição e na garantia duradoura de regras que institucionalizam as relações de classe específicas de uma sociedade capitalista[□].

É nessa perspectiva que será desenvolvida a análise do Estado brasileiro mostrando que as idéias liberais se confirmaram apenas no que diz respeito ao ajuste fiscal, pois desde 1994 são implantadas rigorosas medidas, para provar à comunidade internacional, a sustentabilidade fiscal e das contas externas do Brasil, e assim demonstrar a solidez dos fundamentos macroeconômicos frente aos ataques especulativos. Porém, no que diz respeito ao uso do capital privado como expansão do setor, mostra-se que não se concretizou.

3.1 - A Trajetória da Indústria Elétrica no Brasil

O Brasil foi um dos primeiros países a inaugurar, em 1889, ainda ao tempo do Imperador D. Pedro II, uma usina hidrelétrica. Naquele ano, corporações estrangeiras como a The São Paulo Railway e a Light and Power Company, obtiveram concessões de produção e distribuição de energia elétrica, o que lhes assegurava não só um negócio rendoso, mas, também, um mercado cativo para a indústria de equipamentos elétricos dos países desenvolvidos[□].

O progresso nacional então se vinculou às concessionárias de energia elétrica estrangeiras e suas eternas discussões sobre as tarifas e a remuneração do capital investido. As tarifas começaram a entrar o desenvolvimento industrial do país. A cada crise política, com a conseqüente discussão sobre as tarifas, seguia-se invariavelmente, uma crise de energia elétrica. Até a década de 60, racionamento de energia era usual, fazendo com que as relações entre usuários e concessionários se deteriorassem.

Outra empresa norte americana que se instalou no Brasil foi a American Foreign Power (Amforp). Foi uma empresa criada pela Bond & Share com a finalidade de realizar os seus negócios fora dos EUA. A Electric Bond & Share Corporation foi formada no início do século XX, com a finalidade de atuar em todos os segmentos das atividades de energia elétrica, em 1905, foi incorporada pela General Electric – esta empresa teve início

[□] Offe, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Editora Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro - RJ, 1984, pág. 127.

com operações em Cuba, Guatemala e Panamá, começando suas atividades em 1923. Doze anos mais tarde, a Amforp já possuía negócios em 11 países da América Latina e China[□].

A Amforp começou no Brasil em 1927, montando duas subsidiárias: as Empresas Elétricas Brasileiras e a Companhia Brasileira de Força Elétrica, com uma estratégia de aquisição de empresas de produção e distribuição de eletricidade deram início aos seus negócios, adquirindo de imediato o controle acionário da CPFL – Companhia Paulista de Força e Luz, ainda no ano de 1927.

A estratégia dessas empresas era a concessão concentrada em centros urbanos potencias de consumo, caso de São Paulo e Rio de Janeiro. A Light diversificou suas atividades e entrou no mercado de transporte. Entre 1915 e 1945 a Light centrando seus serviços em uma área territorial reduzida, detinha mais de 40% da capacidade instalada brasileira. No campo regulamentar a Light, buscou desde o princípio assegurar contratos de concessão de longo prazo, além de dotá-los com cláusulas que impunham nos serviços e produtos, oferecidos no território brasileiro, o preço internacional. Fato proporcionado pela “cláusula ouro”, e na área de produção procurou levantar e garantir a exploração da energia elétrica por meio dos potenciais hidráulicos, vez que a energia elétrica de origem hidráulica tem seu custo de produção bem menor do que as de origem térmica, ou seja, procurando também, garantir a conquista da renda hidráulica[□].

A Light tinha muita influência junto ao Estado e interferiria no processo regulamentar, de forma a estabelecer normas que melhor acolhessem os seus interesses. A “cláusula ouro” do contrato tinha a seguinte formatação:

“I. O contratante, por si, empresa ou sociedade legalmente organizada, terá o direito exclusivo, dentro do perímetro do Distrito Federal, e por espaço de quinze anos a contar de sete de Junho de mil e novecentos, de fornecer a terceiros energia elétrica gerada por força hidráulica, afim de ser aplicada como força motriz e a outros fins industriais, salvos os direitos de terceiros, inclusive os que referem a produção e distribuição de luz.

II. Findo o prazo dos quinze anos especificados na cláusula acima, o Contratante, ou quem explorar este contrato, gozará, durante trinta e cinco anos, de simples licença, sem direito exclusivo ou privilégio, para o fornecimento de energia elétrica gerada por força hidráulica.

[□] Mirow, Kurt Rudolf. A ditadura dos Cartéis: Anatomia de um Subdesenvolvimento. Editora Civilização Brasileira, 16ª Edição, 1979, pág. 147.

[□] http://www.cpfl.com.br/new/conheca_energia/historico.asp

[□] Mc Dowal, Duncan L. — The light: Brazilian Traction, Light Power Company Limited, 1988.

XVI. Durante o prazo do privilégio a que se refere à cláusula I, o preço de unidade para o fornecimento da energia elétrica será regulado pela seguinte tabela de preços máximos, cujo pagamento será feito metade papel e metade ouro, ao câmbio médio do mês de consumo[□]”.

Assegurou, assim, a exploração da concessão por 50 anos e dotava o contrato de cláusula que impunha nos serviços e produtos, oferecidos no território brasileiro, a preço internacional. Medida que instaurava a correção cambial mensal nas tarifas, caso ocorresse a variação do câmbio.

A prestação desse serviço no interior do país era precário e quem o prestava era o poder público municipal e iniciativas privadas locais. A Amforp concentrou suas atividades no interior de São Paulo e na maioria das capitais de estados brasileiros, não atendidas pela Light. A estratégia, aquela época, já era a de comprar ativos existentes.

A crise de 1930 atingiu de cheio o Brasil que tinha uma economia centrada na exportação de produtos primários. Este cenário colocou em crise a oligarquia agro-exportadora, abalando as relações de poder interno. Havia um claro projeto getulista de desenvolvimento do capitalismo nacional, que por se colocar numa posição de restrição a exploração promovida pelo capital estrangeiro, incluía o questionamento à forma como as empresas estrangeiras atuavam na exploração dos serviços de energia elétrica.

As primeiras décadas do século XX foram caracterizadas pela expansão da construção de usinas hidrelétricas e por um processo de concentração dos centros de maior consumo pelas concessionárias.

No entanto, isto não impediu que muitas empresas privadas de capital nacional participassem desta atividade, principalmente naqueles locais cuja lucratividade não atraía empresas estrangeiras. Já a participação dos poderes públicos na produção de energia elétrica, por essa época, foi pouco expressiva[□].

3.2 - O Código de Águas

[□] Leite, Antonio Dias - A Energia do Brasil - Editora Nova Fronteira 1997, Anexo 2D. Pág. 390.

[□] Gonçalves, Dorival Jr — “Reestruturação Do Setor Elétrico Brasileiro: Estratégia de Retomada da Taxa de Lucro do Capital?”, Dissertação de Mestrado, PIPGE/USP, 2002, página 38.

No ano de 1934, com a aprovação da nova Constituição, a tendência nacionalista do governo Vargas ganha força. Algumas medidas contidas naquela Constituição referiam-se à centralização das decisões relacionadas à exploração dos recursos naturais e dos serviços públicos. Havia a necessidade de regulamentação do setor elétrico, como forma de assegurar a oferta abundante do insumo energético para alavancar as atividades relacionadas à industrialização. Assim, naquele ano, foi enviado o projeto de lei criando o Código de Águas. Essa medida trazia radical mudança na regulamentação da exploração dos recursos naturais (hidráulicos e minerais), pois passavam a integrar os bens da União. O capital estrangeiro percebendo a nova postura adotada pelos poderes constituídos, reage contra o Código alegando que tal atitude afastaria os investidores.

Através da nova legislação, as riquezas acessórias ao solo - como o potencial hidráulico e as quedas d'água - passariam a constituir propriedade distinta do solo para efeito de exploração. O aproveitamento industrial das águas deveria ser autorizado pelo governo federal, não cabendo mais aos estados e municípios esse tipo de decisão. Dessa forma, o Estado passava a deter a propriedade dos recursos naturais, ampliando seu poder e domínio ao retirar das esferas privada, estadual e municipal, o controle sobre a exploração das riquezas nacionais[□].

Por meio da legislação regulamentadora, todas as fontes de energia hidráulica existentes em águas públicas de uso comum e domaniais foram incorporadas ao patrimônio da nação como propriedade inalienável e imprescritível. O Código também assegurou ao poder público a possibilidade de exercer um controle muito mais rigoroso sobre as concessionárias de energia elétrica, autorizando de maneira legal a fiscalização técnica, financeira e contábil de todas as empresas do setor.

As medidas previstas no Código apresentavam-se conflitantes com os interesses das concessionárias estrangeiras, principalmente no que se refere à questão da lucratividade. A submissão das tarifas ao controle e fiscalização do Estado, associada às novas condições de produção sob as quais se estruturaria o setor, mostravam-se incompatíveis com as expectativas de lucratividade imediata das concessionárias estrangeiras.

Dentre as medidas contidas no Código de Águas, havia três que certamente foram as grandes responsáveis pela polêmica entre o Estado e as concessionárias estrangeiras: a

[□] Branco, Catullo - Energia Elétrica e Capital Estrangeiro no Brasil. São Paulo: Editora Alfa Omega.1975. Pág. 70.

questão do custo histórico, a proibição da cláusula-ouro e a fiscalização da contabilidade das empresas concessionárias.

Embora corroborasse com a proibição da cláusula-ouro, também previa revisões periódicas dos contratos propondo reajustes tarifários trienais. As tarifas deveriam ser "razoáveis", levando em conta todas as despesas e operações, impostos e taxas de qualquer natureza, assim como as reservas para a depreciação e para a remuneração do capital. A preocupação de evitar e combater os lucros excessivos já aparecia na lei de 1904, que ordenava a redução de tarifas sempre que os lucros excedessem a taxa de 12% ao ano sobre o capital que o governo houvesse aprovado[□].

Entretanto, pelo depoimento de Catullo Branco, a afirmação de que tenham cessado as revisões tarifárias depois do Código de Águas não se sustenta: “*As tarifas continuaram a ser revistas e aumentadas, sob os mais diversos pretextos e argumentos, ora como adicionais, fundada numa relação geral com o custo de vida e a elevação dos salários, ora como reformulação geral do custo do quilowatt*”[□].

As empresas preexistentes ao Código de Águas, correspondendo a mais de 90% da energia produzida no país, não tiveram suas tarifas fixadas com base no custo histórico e nem vigorou para elas o regime de serviço pelo custo, princípios estes instituídos pelo Código em 1934. Dada essa situação, o próximo passo das concessionárias estrangeiras foi combater a fiscalização da parte contábil de suas empresas.

A fiscalização correspondia ao único meio efetivo para apurar, através da tomada de contas, o capital real do capital que deveria ser remunerado, colaborando assim para o cálculo de fixação das tarifas. Porém, essa medida não atingiu as empresas já instaladas.

Mesmo contando com todos estes atenuantes em relação à regulamentação prevista no Código, as concessionárias estrangeiras ainda esperavam que pudessem conseguir a declaração da inconstitucionalidade do mesmo.

Os anos que permearam a aprovação da legislação regulamentadora do Código de Águas foram palco de inúmeras discussões e conflitos envolvendo os diversos interesses dos agentes econômicos relacionados ao setor elétrico.

[□] Lorenzo, H.C. de. O setor de energia elétrica no Estado de São Paulo: 1900-1980. Campinas: UNICAMP. 1987. Pág. 86.

[□] Branco, Catullo - Energia Elétrica e Capital Estrangeiro No Brasil. São Paulo: Editora Alfa Omega.1975. Pág. 24.

O argumento inicial das concessionárias considerava a questão das medidas regulamentadoras do Código como um entrave ao bom funcionamento da economia de mercado. De acordo com essa linha de pensamento, o controle por parte do governo federal tanto do ponto de vista técnico (concessões) quanto financeiro (tarifas) teria como resultado imediato a queda nos investimentos relacionados ao setor. Em outras palavras, o Estado estaria inviabilizando financeiramente o prosseguimento das atividades do setor elétrico.

Além disso, as concessionárias consideravam que o Código não deveria ter validade sobre os empreendimentos hidrelétricos anteriores a 1934. Apontavam que a regulamentação foi criada para incidir sobre as concessões dadas em conformidade com aquele Código e não sobre os aproveitamentos preexistentes, que deveriam continuar respeitados por expressa disposição constitucional.

A descrição de Catullo Branco sobre o poder das concessionárias estrangeiras é bastante revelador:

“contavam com excelente conjunto de advogados e, mais eficiente do que tudo, com a pressão de um irresistível corpo de influências, perfeitamente arregimentadas, com a presença até de Presidentes da República e a atuação no exterior de um Departamento de Estado”[□].

3.3 – O Estado como Impulsionador do Setor Elétrico.

Em 1939, é criado o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE) para regulamentar a implantação das medidas do Código, assim como elaborar a política de energia elétrica do Governo Federal. Ao longo do período 1939-45, o CNAEE passa por um intenso processo de fortalecimento, exercendo um maior controle sobre as empresas concessionárias e tendo como meta a interconexão e interligação do setor elétrico.

Os conflitos que envolveram a legislação do Código de Águas no momento de sua promulgação foram intenso, porém, a falta de estrutura por parte do Estado, a carência de órgãos especializados e a escassez de técnicos na área de energia elétrica, acabaram

[□] Branco, Catullo - Energia Elétrica e Capital Estrangeiro no Brasil. São Paulo: Editora Alfa Omega.1975. Pág. 12.

colaborando para que sua real implantação não se efetivasse. Apesar do Código ter sido promulgado em 1934, apenas em 1957 essa legislação é de fato regulamentada tornando-se operacional, processo que culminou com a constituição das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobrás - em 1961.

Segundo relato de João Goulart, a conduta insidiosa das empresas do setor elétrico foi reconhecida até pelo então Presidente dos USA. Em encontro fortuito com o Presidente Kennedy, em Roma, quando ambos compareceram às exéquias do Papa João XXIII, João Goulart procurou explicar ao seu colega norte-americano as dificuldades que enfrentava para comprar a American Foreign Power - Amforp, para o que vinha sendo pressionado por grupos brasileiros e, sobretudo, pela embaixada dos Estados Unidos da América. E, para surpresa sua, ouviu de Kennedy:

“não dê importância a isso e nem compre a empresa; nos Estados Unidos as concessionárias de serviços públicos fazem o mesmo jogo de interesses, procurando pressionar o governo através de grupos econômicos, políticos e até militares. Pode contar comigo”[□].

A Light seguiu política diversa da Amforp e preferiu ficar no Brasil, diversificando suas atividades, mas confiando sempre em seu poder político, que tantos ministros conseguira prover. Uma autoridade brasileira comentando os recursos ilegais utilizados freqüentemente pela Light para obter tarifas e condições favoráveis, disse: “*Não é erro da Light, tentar subornar, o erro é nosso, de sermos subornáveis*”[□].

Com o processo de intensificação da urbanização, principalmente das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro (Distrito Federal), são criadas as condições potenciais, para que a produção de energia elétrica e venda associada a outros serviços, seja um negócio de elevada lucratividade. Nas concentrações urbanas com elevada densidade populacional existiam atividades que demandavam uma série de serviços de públicos, tais como: sistema de transportes de pessoas e cargas, sistema de iluminação pública, distribuição e venda de energia elétrica, sistemas de telefonia, entre outros.

O desenvolvimento da indústria elétrica criou as condições para que estes serviços fossem oferecidos de maneira associada entre si, tal que, parte do conjunto das

[□] Branco, Adriano Murgel. Política Energética e Crise de Desenvolvimento : a antevisão de Catullo Branco. São Paulo. Paz e Terra. 2002, pág. 15.

instalações/pessoal dimensionadas para o atendimento do sistema de transporte também podia ser utilizado para a realização de outros serviços, como iluminação e venda de energia elétrica. Tal condição de escala (quantidade demandada) e escopo (número de serviços ofertados a partir de uma mesma estrutura de produção) gerou as condições para atração de grupos empresariais para esta área que até então tinha como barreira à entrada do capital privado os elevados investimentos nas instalações. Desse modo, com a demanda e o número de serviços intensificados, esta atividade econômica obtinha a redução do tempo de rotação do capital.

As empresas públicas cresceram ancoradas nos recursos da União, como o Fundo Federal de Eletrificação, dotação de recursos destinados a programas regionais, os Estados contribuía com as receitas arrecadadas pelas taxas estaduais de eletrificação. Sendo o Banco Nacional de Desenvolvimento - BNDE – o coordenador dos investimentos, vez que este era responsável pela administração do Fundo Federal de Eletrificação constituído pelo Imposto Único sobre Energia Elétrica - IUEE[□].

No início dos anos 1960 o Estado Brasileiro passou a ter dificuldades para a promoção do desenvolvimento econômico, mantendo o padrão de investimento que vinha fazendo desde os anos 1950. Há uma retomada do processo inflacionário e classe trabalhadora reage buscando a garantia na correção dos salários e preços dos produtos.

Com o golpe militar de 1964, as novas forças políticas no poder do Estado brasileiro, adotaram medidas para a contenção dos movimentos reivindicativos das classes trabalhadoras, intervindo diretamente nas entidades de organização dos trabalhadores, impondo lei de greve e com estratégias de terror. A ditadura desarticulou os movimentos de massa e adotou medidas econômicas visando a estabelecer o controle sobre a inflação, incentivar as exportações agrícolas, minerais e manufaturados. Implementou reformas fiscal e tributária, houve decréscimo salarial e um forte estímulo à busca de empréstimos externos.

Tais medidas buscavam como resultado a criação de um ambiente propício à entrada de novos capitais estrangeiros e a retomada do crescimento econômico. O instrumento principal para alcançar este objetivo foi o Programa de Ação Econômica do

[□] Tendler, Judith. *Electric Power in Brazil Entrepreneurship in the Public Sector*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1968, pág. 140.

Governo (PAEG), este programa previa a concessão de incentivos tributários a reinversão dos lucros das empresas, a implantação de esquemas de capitalização compulsória por parte dos usuários dos serviços de utilidade pública, a redução dos gastos de custeio das autarquias e sociedade de economia mista, mediante política realista de tarifas e racionalização dos serviços prestados[□].

A política realista de tarifas possibilitou a retomada de investimentos nos setores de infra-estrutura a partir de inversões estatais. Estas políticas permitiram subvencionar determinados segmentos da produção capitalista e pela expansão gerou serviços e demandas de equipamentos ampliando os mercados a partir da iniciativa estatal. Tais elementos garantiram ao capital a oferta de insumos e de força de trabalho a baixo custo. Estas medidas tiveram conseqüências diretas na continuidade da organização dos serviços de energia elétrica sob a responsabilidade do Estado.

Esta forma de organização do Estado brasileiro se insere e se articula com as questões enfrentadas pelas grandes empresas capitalistas. A partir de meados dos anos 1960 e início do anos 1970, dá-se início ao processo de saturação da expansão capitalista proporcionada pelas políticas de Estado. Inicia-se o crescimento da inflação, a diminuição da produtividade, maxidesvalorização da moeda americana, a crise mundial de petróleo, principal fonte de energia dos países centrais.

Esse conjunto de fatores teve grandes repercussões no processo de produção capitalista em geral, que refletiram e deram origem a um conjunto de profundas transformações na organização do modo de produção do capital mundial. Estas empresas como reação à elevação do valor da força de trabalho e dos preços da energia buscaram deslocar parte de seus parques produtivos para países da periferia que apresentassem potencial mercado para os seus produtos e que combinassem uma série de fatores que lhes permitissem recuperar a taxa média de lucro que vinha sistematicamente caindo. Coube ao Estado o desenvolvimento e a implantação dos setores de infra-estrutura (utilidade pública, serviços públicos e a indústria de base) grandes demandadores de construções e tecnologias intensivas em capital e ainda de longo período de maturação.

[□] Lei nº 2.308 de 31/08/1954, em www.planalto.gov.br.

[□] Lima, José Luiz - Políticas de Governo e Desenvolvimento do Setor de Energia Elétrica: do Código de Águas à Crise dos Anos 80 – São Paulo: Memória da Eletricidade. 1995. Pág. 95.

A situação econômica do Brasil à época era deficitária no que diz respeito a balança comercial, resultado da conta de importação de petróleo e mesmo diante deste quadro o governo brasileiro manteve a política de crescimento econômico, executando políticas que conservaram o volume de importação de petróleo; implementaram o Programa Nacional do Alcool; deram continuidade a expansão do setor elétrico, dentre outras, executadas pelo Estado brasileiro. Essas políticas atendiam aos interesses do capital financeiro internacional e os aumentos do petróleo provocaram liquidez nos bancos dos países centrais, locais para os quais acorreram os chamados petrodolares. Havia muita liquidez no mercado financeiro. Aí foi que o governo brasileiro efetiva investimentos públicos com esses empréstimos, inicialmente a juros baixos[□].

Enquanto isso, o capital internacional intensifica sua participação no setor elétrico brasileiro, na oferta de mercadorias e nos negócios que proporcionam sua maior valorização. Participando da venda de serviços para os estudos de projeto; ofertando financiamentos a elevadas taxas de juros; vendendo uma série de serviços nas construções; projetando e vendendo máquinas e equipamentos, dentre outras atividades lucrativas. Ademais, são também os grandes beneficiários pela implantação desses empreendimentos, através das tarifas de energia elétrica subsidiadas ao parque industrial.

É nesse cenário que o consórcio Brasil-Paraguai inicia as contratações para a Hidrelétrica de Itaipu. Em fevereiro de 1971, o consórcio formado pelas consultoras IECO (EUA) e a ELC (Itália) iniciaram a realização dos estudos de projeto, com o início da obra em Janeiro de 1975 e em Maio de 1984 o início da operação da primeira máquina, mais de nove anos do início das obras. A partir dessa data, a cada ano foram sendo instaladas duas a três máquinas por ano, com a décima oitava máquina sendo instalada em abril de 1991, 16 anos após o início das obras.

Na década de 70 e 80, o setor elétrico passou a lançar mão do endividamento externo como forma de manter os elevados patamares de investimento e expansão. As estatais passaram a serem usadas para cobrir déficits do balanço de pagamentos[□].

[□] Sauer, Ildo Luis. Energia Elétrica no Brasil Contemporâneo, em Política Energética e Crise de Desenvolvimento, organizado por Adriano Murgel Branco. Editora Paz e Terra, São Paulo, 2002. Pág. 121.

[□] Sauer, Ildo Luis. Energia Elétrica no Brasil Contemporâneo, em Política Energética e Crise de Desenvolvimento, organizado por Adriano Murgel Branco. Editora Paz e Terra, São Paulo, 2002. Pág. 125.

Empresas endividadas iam ao mercado internacional comprar equipamentos para obras futuras, possibilitando ao Brasil conseguir novos empréstimos, até na base dos três para um. Ou seja, do valor gasto na compra de equipamentos, conseguia-se um empréstimo de até três vezes o valor usado para cobrir os déficits do balanço de pagamentos.

Em 1988, a Constituição extinguiu as fontes de recursos do IUEE e do empréstimo compulsório, aumentou a alíquota do imposto de renda e passou a cobrar Contribuição Social sobre o lucro, Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos e royalties de Itaipu. A Constituição estabeleceu, ainda, a obrigatoriedade de licitações para todas as novas concessões.

Com essas modificações constitucionais, o setor entrou em crise, para saná-la, foi promulgada a Lei nº 8.631/93, a qual extinguiu a equalização tarifária e a remuneração garantida do serviço pelo custo de 10% a 12%. Por outro lado, foi promovido o encontro de contas do setor em que a remuneração havida, até então abaixo de 10%, contabilizada à parte, era trocada por dívidas. Houve um saneamento do setor que envolveu importância total movimentada de cerca de US\$ 26 bilhões, assumido pelo Estado, para sanear as finanças das empresas.

Ainda em 1993, ocorre o marco inicial da liberalização do setor elétrico, através dos decretos nº 915 e nº 1.009. No Governo Itamar Franco, foi permitida a criação de consórcios entre concessionários e autoprodutores para exploração de aproveitamentos, assegurando o livre acesso à malha de transmissão.

Em 1995, a Lei nº 8.987 regulamenta o artigo 175 da Constituição Federal de 1988, definindo o novo regime de concessões e permissões dos serviços públicos. A Lei nº 9.074/95, por sua vez, implantou a prática de licitações das concessões de geração, transmissão e distribuição, a título oneroso em favor da União, cria a figura do produtor independente de energia e do consumidor livre e estabelece normas para a reestruturação de empresas do setor elétrico, com vistas a facilitar sua privatização.

Para compreender essa conjuntura é imprescindível registrar que o mercado da América Latina tem um papel estratégico para a expansão das grandes operadoras mundiais de energia elétrica, haja vista os seguintes aspectos: 1) seu potencial de crescimento; 2) o contexto de liberalização dos anos 90 (antecedido pelo Chile nos anos 80) e as oportunidades de aquisição de ativos energéticos; 3) o processo de integração energética

entre os países latino-americanos; 4) o Brasil é o quarto mercado do mundo de energia elétrica, depois dos Estados Unidos, China e Índia.

Pelo somatório desses motivos é que se evidencia que a presença nesse mercado é estratégica também como parte da liderança mundial.

A privatização do setor elétrico buscava os seguintes objetivos: (1) transferir, do Estado à iniciativa privada, o ônus dos investimentos necessários à expansão da oferta de energia; (2) assegurar a eficiência econômica do setor, de modo a garantir a modicidade tarifária, que é um suprimento confiável de eletricidade à população com o menor custo possível; (3) estimular a participação dos consumidores nos processos regulatórios; e (4) universalização do acesso a energia elétrica.

Para avaliar a efetividade dessas premissas estudou-se os editais de licitação desde 1995, a atuação do ente regulador criado em 1996 e qual o papel do BNDES nesse processo que ainda está em curso.

3.4 – Características da Privatização.

Para atrair o capital privado para assumir as empresas públicas, o BNDES não exigiu garantias reais para as outorgas de concessões e liberações de financiamentos nem exigiu garantias solidárias de seus efetivos controladores. Assim, foram concedidos empréstimos sem considerar o fluxo de caixa e projeções econômico-financeiras, capacidade de geração de caixa, capital próprio a ser investido, projeção de lucro e dividendos do concessionário, como é de praxe em qualquer instituição financeira seja ela pública ou privada.

Os editais de privatização permitiram a participação pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras. Os participantes formavam grupos de empresas, os editais permitiram que fossem representados por SPEs (Sociedades de Propósito Específico) registradas perante a Junta Comercial e inscritas no Cadastro de Contribuintes do Ministério da Fazenda. Ou, simplesmente, através de declaração de constituição de consórcio, com indicação do líder, sem exigência de registro.

Adicionalmente, deveria constar nos documentos apresentados que os acionistas obrigam-se solidariamente a cumprir todas as obrigações previstas nos editais, caso os participantes vencessem o leilão.

Na maioria das privatizações realizadas, a fórmula articulada pelos vencedores foi a constituição de SPEs, empresas criadas às vésperas do leilão de privatização. Permitiu-se que assumissem o caráter *non-recourse*, ou seja, suas responsabilidades não pudessem ser transferidas aos seus controladores.

Permitiu-se, também, que os controladores das SPEs fossem empresas *offshore* constituídas em paraísos fiscais, normalmente nas Ilhas Cayman. Assim, essas sociedades, com esse mínimo de exigência, estava apta a usufruir de uma concessão pública e, mais, receber financiamento com recursos públicos.

Vale registrar que empresa *offshore* com sede em um paraíso fiscal desenvolve as atividades constantes de seu objeto social fora dos limites territoriais desse paraíso fiscal. Ou seja, não poderá operar no País, só no exterior. Exemplificando, uma empresa *offshore* constituída nas Ilhas Cayman só poderá possuir bens imóveis se esses forem localizados fora de seu território, onde gozam do benefício legal de total sigilo.

Assim, a rigor, sequer se sabe quem são seus efetivos donos. A Elektro, que se supõe ser de propriedade da Enron Corporation americana, é um exemplo. São controladoras da SPE que a adquiriu a Enron Brazil Power Holdings V Ltd. e a Enron Brazil Power Investments V Ltd., ambas com sede nas Ilhas Cayman. Portanto, pode até haver um “sócio” brasileiro desconhecido, que ninguém ficará sabendo.

Essas sociedades, mesmo que firmem quaisquer documentos assumindo solidariamente responsabilidades das SPEs, não oferecerem quaisquer garantias efetivas. Assim, o verdadeiro controlador indireto, que se supõe no exemplo ser a Enron Corporation, não tem quaisquer responsabilidades perante a concessão ou o BNDES, nem sob leis brasileiras, muito menos sob as americanas.

Outro exemplo é a Lightgás Ltda., subsidiária da Light criada apenas para participar do leilão de privatização da Eletropaulo. O único ativo que essa empresa veio a deter foram as ações ordinárias da Eletropaulo e sua única receita são os dividendos pagos por essas ações. Vale observar que os controladores da Lightgás à época (AES, EDF, Houston Energy e CSN) sequer aportaram capital próprio para que essa companhia assumisse o

controle da Eletropaulo. Além do empréstimo do BNDES de 50% do preço mínimo, o restante do lance dado em leilão foi obtido por meio de uma subsidiária — LIREnergy Limited (Ilhas Cayman) —, que conseguiu captar um empréstimo junto a um sindicato de bancos.

Tem-se, portanto, uma empresa de responsabilidade limitada que, sem nenhum capital próprio, adquiriu a maior empresa de distribuição do País. Assumiu dívidas de sua compra junto ao BNDES e a sua subsidiária com sede em paraíso fiscal que, por sua vez, deve a bancos. Para pagar todas essas dívidas, conta apenas com dividendos da Eletropaulo que lhe são repassados.

O maior devedor do BNDES referente às privatizações é o Grupo Americano AES, que realizou duas operações com o banco. Uma delas foi a operação realizada com o Estado de Minas Gerais. A venda de 33% das ações da CEMIG foi realizada pelo Estado de Minas Gerais por meio de um comprador estratégico, que viria a deter algumas prerrogativas de acionista controlador como escolher membros da Diretoria, do Conselho de Administração e poder de veto em algumas matérias. Essa operação foi realizada podendo o comprador postergar 50% do preço mínimo mediante emissão de Notas Promissórias para pagamento no 360º dia após liquidação, além de 50% do preço mínimo ser financiado pelo BNDES, assim o comprador pôde comprar a participação de 33% do capital votante (lote vendido ao comprador estratégico) sem desembolsar num primeiro momento recursos próprios. Esse financiamento foi concedido à Southern Electric Brasil Participações Ltda (também do grupo AES). Essa empresa deve aos cofres públicos R\$ 2,24 bilhões a preços de julho de 2004 e está inadimplente desde dezembro de 2003.

Outro empréstimo concedido ao Grupo AES foi na privatização da Eletropaulo, maior concessionária de energia do país, ocasião em que foi formada parceria com a estatal francesa EDF (Electricite de France), e depois veio a controlar sozinha por meio da AES Elpa, assumindo a integralidade das obrigações dessa operação, e uma outra de compra de ações preferenciais da mesma concessionária em 2000.

Consta da Nota Explicativa 4.3.9, anexa às demonstrações contábeis de Junho de 2003 do Grupo BNDES, que o banco e sua controlada BNDESPAR são credores, respectivamente, da AES Elpa S.A. e da AES Transgás Empreendimentos Ltda., por operações de financiamento e de venda a termo, para que essas empresas adquirissem ações

ordinárias e preferenciais da Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S.A., por ocasião do processo de privatização.

Durante o primeiro semestre de 2003, as empresas tornaram-se inadimplentes e os créditos foram considerados integralmente vencidos, no montante de R\$ 3.256.195.000 em 30 de junho de 2003 (AES Elpa S.A. – R\$ 1.463.640 mil e AES Transgás Empreendimentos Ltda. – R\$ 1.792.555 mil). Isso significa que o Estado brasileiro, por meio do BNDES assumiu um prejuízo de R\$ 3 bilhões com a venda de seu próprio patrimônio.

Vê-se que a teoria liberal em nada se coaduna com a ação do Estado brasileiro no que diz respeito à forma como foi concretizada as privatizações. Diferentemente de todos os demais países que realizaram reformas no aparelho estatal, a brasileira notabilizou-se por usar recursos públicos subsidiados para implementá-las.

3.5. - Como foram Avaliadas as Empresas para Privatização

A metodologia utilizada para avaliação das empresas privatizadas, foi do fluxo de caixa descontado futuro a valor presente. Com base nesse fluxo de caixa chegava-se ao preço mínimo que iniciava o leilão.

Essa metodologia, em linhas gerais, é o seguinte: o preço mínimo é calculado não sobre o valor patrimonial da empresa, seus bens e instalações, mas sim pelo confronto entre a previsão, no período da concessão (30 anos), dos recursos de recebimentos e desembolsos por pagamentos. É uma forma dinâmica de conhecer o comportamento da liquidez ou capacidade de dispor de dinheiro para fazer frente às necessidades financeiras ou ainda um procedimento técnico de acompanhamento entre encaixes e desencaixes, obtendo-se o valor líquido entre tais confrontos em períodos sucessivos.

Tecnicamente, o fluxo de caixa é de natureza previsional. Esse procedimento, no mundo das finanças, é amplamente utilizado para verificar a possibilidade de resgatar dívidas ou cobrir investimentos.

Ou seja, traça-se um cenário econômico para o período da concessão, assume-se determinadas premissas, tais como crescimento do PIB, risco Brasil, inflação, crescimento do mercado, receita, despesa, investimento, dentre outros, e sobre esses valores, foi

formulado o fluxo de caixa descontado futuro, cujos valores são trazidos a valor presente e esse valor é o preço mínimo. Foi com base nesse cenário hipotético que 90% das distribuidoras de energia foram privatizadas, os 10% restantes são distribuidoras localizadas na Região Norte, para as quais não tiveram interesse em adquiri-las, os leilões não obtiveram interessados e essas concessionárias estão sendo administradas pela Eletrobrás.

Durante as privatizações houve ágio superior a 80% sobre o preço mínimo adotado nos leilões de privatização de empresas estatais. Porém, esse ágio também merece ser esclarecido, conforme segue.

3.6 - Abatimento do Ágio sobre o Valor Patrimonial

Outra vantagem oferecida para atrair a iniciativa privada foi permitir o abatimento do ágio como benefício fiscal. Na prática, uma parte significativa dos valores pagos na privatização retorna aos controladores sob a forma de redução de impostos. Os benefícios são calculados pelo ágio pago sobre o valor patrimonial da empresa, diferentemente do ágio em relação aos preços mínimos constantes nos editais de privatização. O ágio é amortizado em cinco anos, como despesa, gerando um benefício fiscal equivalente ao imposto de renda a ser pago.

Pela própria maneira como é feita a contabilidade das empresas do setor elétrico, em que existe previsão legal de serem efetuadas as depreciações, os custos patrimoniais das companhias podem ser irrisórios, gerando enormes benefícios fiscais, dissociados da realidade dos valores efetivos das empresas.

É o que se denomina tecnicamente de renúncia fiscal. Há uma enorme distorção nesse mecanismo. Como o benefício fiscal é da controladora e não do concessionário, a Aneel autorizou a incorporação do ágio ao concessionário, mediante reestruturação societária para fins de aproveitamento do benefício fiscal, sendo seu uso exclusivamente em benefício da controladora.

Assim, uma SPE criada às vésperas da privatização sem capital próprio — apenas com dívidas com o BNDES, com terceiros ou até com a própria matriz —, sendo incorporada a sua controlada (concessionário) certamente aumentará seu nível de

endividamento. É o que a Aneel permitiu que acontecesse em muitos casos. Assim, não é de se estranhar que uma empresa que estava endividada em até 30% de seu patrimônio líquido, alguns meses após ser privatizada, tenha saltado mais de 80%. O concessionário acabou incorporando a dívida de sua própria compra.

3.7 – Atuação do BNDES no Processo de Privatização.

A colaboração financeira do BNDES estava limitada a 50% do valor do preço mínimo. O quadro a seguir apresenta um resumo das concessionárias privatizadas e os valores históricos do preço pago no leilão e das operações de financiamento realizadas pelo BNDES, observando-se que dos R\$ 27 bilhões pagos pelas empresas, R\$ 7 bilhões foram financiados pelo BNDES. Isso significa dizer que 26% da venda do patrimônio público foi financiada com recursos públicos. Porém, esse percentual é muito superior, pois o BNDES além de financiar a compra do ativo, concedeu empréstimos para capital de giro, como veremos mais adiante.

Empresas privatizadas do setor elétrico - Valores em R\$ milhões.

Nome	DData	UUF	Comprador	Preço de Compra R\$	Valor R\$ financiado pelo BNDES
ESCELSA	Jul-ES				
EDP, IVEN S. A , GTD					360,0
LIGHT	Mai-RJ				
AES; Houston; EDF;					2.220,0
GERASUL	Set-SC				
Tractebel					950,0

<input type="checkbox"/>	CERJ	Nov- RJ	605 0
	Endesa(Sp); Enersis; Ed		
<input type="checkbox"/>	CEMIG	Jun- MG	1.200 600
	Southern –		
<input type="checkbox"/>	COELBA	Jul- BA	1.731 488
	Iberdrola; BrasilCap; Previ;		
<input type="checkbox"/>	CACHOEIRA DOURADA	Set- GO	780 0
	Endesa / Edegel / Fundos de		
<input type="checkbox"/>	CEEE Norte-Nordeste	Out- RS	1.635 448
	VBC; Pseg Brasil;		
<input type="checkbox"/>	CEEE Centro/Centro-Oeste (AES	Out- RS	1.510 0
	AES		
<input type="checkbox"/>	CPFL	Nov- SP	3.015 886
	VBC ; Previ; Fundação		
<input type="checkbox"/>	ENERSUL	Nov- MS	626 170
	Escelsa (Iven-		
<input type="checkbox"/>	CEMAT	Nov- MT	392
	Grupo Rede;		

☐ ENERGIPE		162
Cataguazes;	Dez- SE	
		577
		147
☐ COSERN		
Coelba; Guaraniãna;	Dez- RN	
		676
		0
☐ COELCE		
Consócio Distriluz (Energis Chilectra, Endesa,	Abr- CE	
		997
		0
☐ ELETROPAULO		
Light – AES/EDF (Abr- SP	
		2.026
		1.013
☐ ☐		
AES (compra de ações	Jan- SP	
		-
		2.060
☐ CELPA		
QMRA Participações S. A. (Grupo Rede e	Jul- PA	
		465
		225
☐ ELEKTRO		
Grupo Enron	Jul- SP /	
		1.479
		0
☐ BANDEIRANTE		
EDP (Portugal) –	Set- SP	
		1.010
		357
☐ CESP PARANAPANEMA		
Duke	Jul- SP	

		1.240
<input type="checkbox"/>		0
CESP TIETÊ		
	Out- SP	
AES		940
		361
<input type="checkbox"/>		
CELPE		
	Fev- PE	
IBERDROLA		1.780
		0
<input type="checkbox"/>		
CEMAR		
	Jun- MA	
PENNSYLVANIA POWER		550
		0
<input type="checkbox"/>		
SAELPA		
	Nov- PB	
CAT-LEO –		363
		181
<input type="checkbox"/>		
CELB		
	Nov- PB	
Cataguazes		90
		43
<input type="checkbox"/>		
		Totais
		<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>
		27.217
		7.141

*Geradoras

(1) A CEMIG não foi privatizada, mas em junho de 1997 foi leiloado um bloco de debêntures conversíveis em ações ordinárias da companhia representando 33% do capital votante e 14% do capital total, adquirido pela Southern.

Apesar da carência para o início dos pagamentos dos contratos de financiamento (12 meses no mínimo), quase todos apresentam renegociações e postergação de pagamentos. Em alguns casos, passados 10 anos da privatização, o saldo devedor é igual ao valor inicialmente financiado e em outros, principalmente os contratos em cesta de moedas ou dólar norte-americano, o saldo devedor é ainda maior que o financiado.

Embora a norma tivesse definido que o financiamento ao vencedor seria de até 50% do preço mínimo do leilão nas privatizações dessas concessionárias, o BNDES concedeu adiantamentos a alguns controladores para futura subscrição de debêntures e ações. Como já dito no início desse capítulo, foi com recursos públicos que o BNDES e sua subsidiária BNDESPAR[□] financiaram o comprador dos ativos e agora se tornaram também investidores, possuindo debêntures e ações das empresas envolvidas nos processos de privatização, face a inadimplência das empresas.

A maioria dos grupos estrangeiros que investiram no setor elétrico o fizeram por meio de subsidiárias criadas especificamente para esse fim criando empresas “ponte” em paraísos fiscais, e por meio destas empresas participam do quadro societário das subsidiárias no Brasil. Eventuais dificuldades no cumprimento de obrigações assumidas internamente, dificilmente alcançará a matriz, principalmente por não haver imposição de garantias adicionais ou fiança da matriz na contratação das operações.

Além dos fatos acima relatados, há ainda que se destacar uma outra exceção aberta pelo BNDES no que concerne às empresas que receberam financiamento para suportar a privatização. O BNDES em caráter excepcional permitiu que os limites de exposição de risco do Banco fossem ultrapassados.

As operações do BNDES, sob o ponto de vista da exposição de risco do banco, eram reguladas pela Decisão de Diretoria 431/91 - BNDES, de 18 de novembro de 1991 que disciplinou os critérios e os parâmetros para orientar a administração dos recursos do sistema BNDES. Tal Decisão estabeleceu que os parâmetros de risco por empresa/grupo econômico eram:

- o risco financeiro do sistema BNDES em uma mesma empresa, grupo privado, ou, ainda, em grupamento da mesma esfera jurídica a nível estatal, deverá ser inferior a 20% do Patrimônio Líquido do Banco; e
- a colaboração financeira não deverá ultrapassar a 30% do ativo total da empresa ou do grupo econômico.

A Diretoria do BNDES, porém, fez exceções a observância desses limites. Os contratos abaixo indicados, relativos à privatização, foram por Decisões da Diretoria realizados com a dispensa referente ao limite de endividamento financeiro da empresa ou

[□] Empresa do sistema BNDES que atua no mercado de renda variável.

grupo econômico para com o banco. A relação das Decisões de Diretoria que excepcionaram a observância desses limites estão enumeradas abaixo:

- a aquisição da COELBA pela Guaraniana S.A controlada pelo grupo espanhol Iberdrola foi excepcionada por meio da Decisão de Diretoria 298/97, de 23 de julho de 1997;
- a aquisição da ENERSUL pela Magistra Participações S.A., controlada pela grupo português EDP, por meio da Decisão de Diretoria 513/97, de 6 de novembro de 1997;
- a aquisição da CEMAT pela PARANAPANEMA (Grupo Rede) e INEPAR pela Decisão de Diretoria nº 514/97, de 6 de novembro de 1997;
- a aquisição da CELPA pela QMRA Participações (Grupo Rede e Inepar) por meio da Decisão de Diretoria nº 315/98, de 6 de julho de 1998;
- a aquisição da CELB pela PBPART (Grupo Cataguazes) por meio da Decisão de Diretoria nº 603/99, de 25/11/99;
- a aquisição da SAELPA pela ENERGIPE (Grupo Cataguazes) por meio da Decisão de Diretoria nº 619/2000, de 28 de novembro de 2000;
- a aquisição da ENERGIPE pela CATLEO Distribuidora (Grupo Cataguazes) pela Decisão de Diretoria nº 515/97, de 6 de novembro de 1997.

3.8 – O Papel do BNDES Pós Privatização.

O País possui hoje 65 distribuidoras, 15 geradoras e 20 transmissoras. Juntas, as distribuidoras já privatizadas atendem a 90% do mercado nacional. Em contrapartida, cerca de 80% da capacidade nacional de geração está concentrada em empresas estatais.

No que tange às geradoras, a idéia era privatizá-las, entretanto, quando já havia sido promulgada lei para privatizar o sistema Eletrobrás, veio o apagão, em junho de 2001 e esse processo foi sustado. A interrupção desse processo se deu porque as metas de investimentos assumidos pelas empresas privatizadas não foram cumpridas, o que ficou caracterizado como uma das causas do apagão. Assim, reconheceu-se a necessidade de que a geração continuasse sob comando do governo federal.

Os dados abaixo demonstram que, mesmo após 10 anos de privatização, é o setor público quem mais investe em distribuição, transmissão e geração de energia, contrariando a premissa de que os investimentos privados seriam indispensáveis para o processo de

desenvolvimento, geração de riquezas e criação de empregos, uma vez que o Estado não dispunha de recursos para os investimentos necessários nas empresas estatais.

Gráfico SEQ Gráfico * ARABIC 1 – Investimentos em energia elétrica, em R\$ milhões de 31/12/2004.

□

Fonte: ANEEL e MME.

Gráfico SEQ Gráfico * ARABIC 2 – Investimentos públicos em energia elétrica, em R\$ milhões de

Gráfico SEQ Gráfico * ARABIC 3 - Investimentos privados em energia elétrica, em R\$ milhões de

□

□ □

□ □

□

Fonte: ANEEL e MME.

Consta do Relatório das Contas de Governo de 2004 que o setor elétrico mereceu destaque entre os financiamentos concedidos pelo BNDES para investimento em infraestrutura, tendo recebido 46% de um total de R\$ 51,5 bilhões (em valores de 31/12/2004) destinados aos setores de infra-estrutura ao longo do período 1998-2004.

No entanto, a participação do BNDES no apoio financeiro ao setor elétrico não se limita ao financiamento a investimentos. Ao longo do período 1998-2004, o BNDES aportou recursos para financiamentos à privatização das empresas, para a compra de debêntures e outras operações de capitalização e do Programa Emergencial de Energia, cujo objetivo foi financiar as perdas de receita com a crise de energia em 2001.

Aqui cabe um esclarecimento importante, Durante o apagão, ocorrido no período de junho de 2001 e fevereiro de 2002, houve o racionamento de energia elétrica que culminou com o aumento imediato nos preços das tarifas de 2,9% para os consumidores residenciais e 7,9% para as demais categorias, houve cobrança de multa para quem ultrapassasse a meta de consumo e pagamento de bônus para quem conseguisse racionar o consumo de acordo com quantidade de kWh estipulada pelas concessionárias. Foi criada a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica – CGC – a qual tomou todas as medidas que entendeu pertinente para contornar a situação. O resultado dessas negociações foi que os consumidores/cidadãos brasileiros estão arcando com um prejuízo de R\$ 32 bilhões que será integralmente pago até 2008.

Nesse processo, às concessionárias privadas que tiveram suas receitas diminuídas em face da redução da oferta de energia, houve o socorro do BNDES, de forma que a diferença entre a receita que ela iria receber e a que realmente recebeu, está sendo repassado integralmente para a tarifa até 2008 e aquela instituição financeira federal adiantou empréstimo para cobrir esse *deficit*. Porém, as concessionárias estatais não receberam tal adiantamento porque ao BNDES é vedado aplicar recursos em empresas públicas.

Como demonstram os dados da [REF_Ref102882927](#) \h * MERGEFORMAT [Tabela 1](#) e do [REF_Ref102898311](#) \h * MERGEFORMAT [Gráfico 4](#), no setor elétrico, as operações do BNDES de apoio à capitalização das empresas foram mais relevantes que o apoio a investimentos. Apenas os recursos referentes ao Programa Emergencial de Energia (acima detalhado) são da mesma ordem de grandeza do financiamento total a investimentos pelo BNDES no setor, em valores de dezembro de 2004.

Tabela □ SEQ Tabela * ARABIC □1□ - Financiamentos do BNDES ao setor elétrico, em R\$ milhões (dez 2004).

□

Fonte: BNDES. Contas do Governo 2004.

Gráfico □ SEQ Gráfico * ARABIC □4□ - - Financiamentos do BNDES ao setor elétrico, em R\$ milhões de 2004.

□

Fonte: BNDES.

Esse dado é de suma importância para se compreender a atuação do Estado no setor. É a mão, nada invisível, do Estado que continua sendo a fonte principal de aporte de recursos, inclusive para a capitalização das empresas privatizadas. Além de suprir a parte relativa ao longo prazo (investimentos), supre também a de curto prazo para capital de giro.

3.9 – Contextualização dos Postulados de Claus Offe.

Ante essa conjuntura do setor elétrico é importante que se faça essa contextualização teórica dos postulados de Claus Offe para que seja evidenciado que as premissas liberais que lastrearam as privatizações, na verdade, foram formas do Estado reproduzir a acumulação do capital. Os exemplos que seguem mostram que pós privatização o Estado, supostamente, atuando como regulador do mercado, adotou medidas que beneficiam os detentores dos meios de produção.

Para Offe, o conceito de Estado capitalista refere-se a uma forma institucional do poder público em sua relação com a produção material. Esta forma institucional está caracterizada especialmente pelas quatro determinações funcionais que se seguem:

“1) A privatização da produção: o poder público está estruturalmente impedido de organizar a produção material segundo seus próprios critérios políticos, ou seja, a propriedade que funciona produtivamente é privada, sua utilização não está sujeita a decisões políticas.

2) Dependência dos impostos: o poder público depende, indiretamente, através de mecanismos do sistema tributário, do volume da acumulação privada. Cada detentor de posições de poder num Estado capitalista seria efetivamente por completo despojado do seu poder se um certo volume de acumulação e os ingressos daí

decorrentes para o orçamento estatal não lhe permitisse manifestar o seu poder também com meios materiais.

3) A acumulação como ponto de referência: a fim de que recursos fluam para o Estado, o aparelho do Estado promove o processo geral de acumulação. Procede assim devido às ameaças que causam problemas de acumulação, ameaça proveniente da concorrência entre as unidades acumuladoras, domésticas e internacionalmente, bem como da classe trabalhadora. A função de criar e manter condições de acumulação implica no estabelecimento do controle sobre essas possibilidades e acontecimentos destrutivos.

4) A legitimação democrática: sob as condições do sistema de governo parlamentar-democrático, um agrupamento ou um partido político só consegue se apropriar do poder estatal quando encontra o apoio majoritário, através de eleições gerais. O exercício do poder através dos mecanismos democrático-representativos da formação das vontades e da regulamentação de conflitos tem o sentido de assegurar de forma politicamente duradoura — e não somente através de preceitos constitucionais — a delimitação da esfera privada e da esfera de liberdade econômica, de forma a defender essa esfera de liberdade de possíveis intrusões por parte do Estado. O Estado capitalista está sujeito a uma dupla determinação do poder político — segundo sua forma institucional, este poder é determinado pelas regras do governo democrático-representativo; segundo o seu conteúdo, é determinado pelo desenvolvimento e pelos requisitos do processo de acumulação.”[□]

São com esses quatro elementos estruturais que Offe desenvolve sua teoria. Define a política do Estado capitalista como o conjunto de estratégias mediante as quais se produzem e reproduzem constantemente o acordo e a compatibilidade entre essas quatro determinações estruturais do Estado capitalista.

Nesse sentido, é compreensível que a estratégia adotada pelo Brasil em redirecionar a atuação do Estado e promover a alienação do patrimônio público, pois na conjuntura dos anos 90 era imprescindível para a acumulação do capital.

Diante das interrupções das relações de troca, o Estado usa como estratégia assegurar condições de segurança às unidades de valor que não conseguem nela se manter.

Offe sustenta a tese de que o Estado tende crescentemente a usar uma estratégia que pode ser descrita como a criação das condições políticas nas quais se torna possível uma relação de troca eficaz entre sujeitos jurídicos e econômicos.

Essas políticas, que têm como objetivo geral reorganizar as relações de troca nos mercados, preservá-las e generalizá-las, parecem estar utilizando instrumentos específicos de direcionamento político, segundo uma seqüência determinada. Esses instrumentos podem ser distinguidos da seguinte maneira: primeiro, ordens e proibições legais, bem como incentivos financeiros, visando incentivar um comportamento competitivo que assegure a sobrevivência econômica de um determinado protagonista da relação de troca.

Os exemplos mais característicos deste tipo são os subsídios cruzados que o marco regulatório do setor elétrico brasileiro permite às indústrias por meio das tarifas de energia elétrica. No site da Aneel é possível observar que há diferenciação de tarifas entre consumidores de forma que a categoria dos residenciais é quem subsidia a categoria dos industriais. O valor da tarifa industrial é metade da tarifa residencial (R\$ 134/MWh e R\$ 268/MWh).

O mais interessante disso é que a consultora britânica contratada para fazer a modelagem de desregulamentação, a Coopers&Lybrand, condenou essa prática, pois havia sido abolida na Inglaterra desde a década de 80, porém, a resistência foi muito grande e ainda está vigente. No Brasil, com o novo modelo do setor elétrico aprovado pelo parlamento em 2004, há um cronograma a ser cumprido no sentido de que ao longo de 5 anos esse subsídio seja extinto.

Ainda associado ao tema subsídio, há que se destacar um outro que tem bastante impacto, é o encargo tarifário Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis dos Sistemas Isolados – CCC. Trata-se de um subsídio arcado pelos consumidores de energia de todo o país para reduzir o valor da energia elétrica consumida pelas localidades inseridas no sistema interligado. Enquanto o sistema interligado é alimentado com fonte hidrelétrica, o isolado por termoelétrica movida a óleo diesel ou óleo combustível.

Atualmente, a CCC é um dos maiores encargos do setor elétrico e tem impacto direto na tarifa de energia elétrica em todas as áreas de concessão do Brasil.

□ Offe, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Editora Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro - RJ, 1984, pág. 133-4.

A análise dos dados que seguem mostra quem paga e quem recebe o subsídio, por região. Como a Região Norte concentra a grande maioria dos sistemas de geração isolada, é a grande beneficiária da CCC, tendo recebido 96% dos valores totais em 2003, enquanto contribuiu com 6% do total. A grande financiadora da CCC é a Região Sudeste, que contribuiu com 57% do total da recursos em 2003. A Região Centro-Oeste apresenta situação próxima ao equilíbrio (recebeu 4% e contribuiu com 6% dos valores totais). A Região Nordeste recebeu menos de 0,1% do total da CCC. Sua contribuição para a CCC (13% do total) aproxima-se da contribuição da Região Sul (18%), que assim como a Sudeste não recebe valores relativos à CCC-ISOL.

Figura 8 SEQ Figura * ARABIC 8 – Fluxo de recursos de CCC em 2003 por região, em % do total.

EMBED Word.Picture.8

Fonte: Eletrobrás e Resolução Aneel nº 039/2003.

Quando esses dados são abertos por categoria de consumidor, conforme Tabela 2 abaixo, percebe-se que 25% do valor total dos subsídios da CCC estão sendo fruídos por consumidores industriais da Região Norte. Como a produção industrial na Região Norte é concentrada em Manaus, devido à existência da Zona Franca, isso indica a necessidade de uma análise mais detalhada da participação de Manaus na CCC.

A importância de Manaus na CCC é muito grande: o município consome aproximadamente metade da energia total do sistema isolado. E a importância dos consumidores industriais no mercado de Manaus é significativa: os 2.537 consumidores industriais, que representam 0,66% do número de unidades consumidoras do Município, absorvem 39% de toda a energia consumida em Manaus.

Estes 2,5 mil consumidores industriais de Manaus absorvem 19% da energia consumida na Região Norte. A concentração da atividade industrial na Zona Franca faz com que Manaus seja responsável por 49% do consumo total de energia do sistema isolado apesar de possuir apenas 31% do total de unidades consumidoras da Região Norte.

Tabela 2 SEQ Tabela * ARABIC 2 – Participação das classes de Consumidores de Manaus, por consumo e número de consumidores.

Residencial	343.980
Comercial	35.097
Industrial	2.537
Rural	305
S.Público	1.975
Total	383.894
Total	1.250.239
Consumidores	
	90%
% total	9%
	1%
	0%
	1%
	100%
% total CCC-	28%
	3%
	0%
	0%
	0%
	31%
	100%
Consumo	
	791.101
	546.813
	1.136.051
	6.504
	445.403

⁴¹ TC- 013.237/2004-1 – www.tcu.gov.br

	2.925.872
	5.925.553
□ % total	27%□ 19%□ 39%□ 0%□ 15%□ 100%□ □
□ % total CCC-	13%□ 9%□ 19%□ 0%□ 8%□ 49%□ 100%□

□

Fonte: Aneel

No exercício de 2004 foram destinados R\$ 3,2 bilhões para subsidiar a energia termoeletrica gerada na Região Norte. Manaus consome 49% dessa energia, portanto, R\$ 1,5 bilhões. Quem são os beneficiários desses subsídios? Os mesmos que desde 1967 têm isenção fiscal por terem instalado suas fábricas na Zona Franca, vale dizer que esses incentivos que anteriormente estavam previstos para terminar em 1997 foi prorrogado para 2013. Os beneficiários desses subsídios são as 2.537 empresas instaladas na Zona Franca de Manaus, dentre elas multinacionais como: Sony, Yamaha, Philips, Honda, Kodak, Bombardier, White Martins, Siemens, Semp Toshiba, Pioneer, Sharp, Panasonic, Nissen Brake, Xerox.

Estes números são importantes para se compreender o papel do setor elétrico brasileiro na viabilização de uma fonte de lucro para estas grandes empresas, pois o Estado se incumbiu de proporcionar várias partes do capital constante a esta indústria a preços abaixo do valor médio mundial. Ao posicionar suas indústrias no Brasil, conseguem ter acesso a energia elétrica, componente importante do capital constante, a valores bem

menores que se tivesse este parque industrial localizado em outros países. Ao ano, essas empresas deixam de gastar R\$ 1,5 bilhões somente no que diz respeito à CCC, sem contar os incentivos fiscais destinados à Zona Franca de Manaus.

Segundo Offe, essas tentativas de estabilizar a própria forma-mercadoria, e de generalizá-la com auxílio de métodos de direcionamento político-administrativo, conduzem a uma série de contradições estruturais, que podem se transformar num foco de conflitos sociais e lutas políticas. Essas contradições podem ser encontradas a níveis econômicos, políticos e ideológicos.

Ao nível econômico, há vários exemplos já que na sociedade capitalista, todas as relações de troca dependem da disposição do proprietário de capital-dinheiro de transformar esse capital em capital variável ou constante[□].

Isso se traduz na permanente ameaça que os investidores fazem em “não investir”, caso não lhes sejam asseguradas altas taxas de retorno. Essas ameaças são corriqueiras no Brasil, sempre em nome do “respeito aos contratos” e “equilíbrio econômico-financeiro”. Na realidade, usam-se essas figuras jurídicas para legitimar as mais absurdas exigências.

O Estado freqüentemente se defronta com a resistência decidida das organizações políticas capitalistas. Uma das premissas do processo de privatização foi que o Estado estava esgotado e não podia investir em infra-estrutura, há muitas razões para concluir que essa premissa não se concretizou. O apagão que deixou o Brasil, durante junho de 2001 a fevereiro de 2002, em estado de racionamento é um exemplo disso.

Uma segunda contradição indicada por Offe é política e tem a ver com as estruturas organizacionais de poder que são geradas no contexto de tais estratégias reformistas do Estado.

Diz o autor que os direitos assegurados por lei, as normas coercitivas, os subsídios administrados pelo Estado cada vez maiores e, aparentemente, fora do mercado, na verdade são estratégias estatais de intervenção que têm como objetivo perpetuar e universalizar as relações de troca.

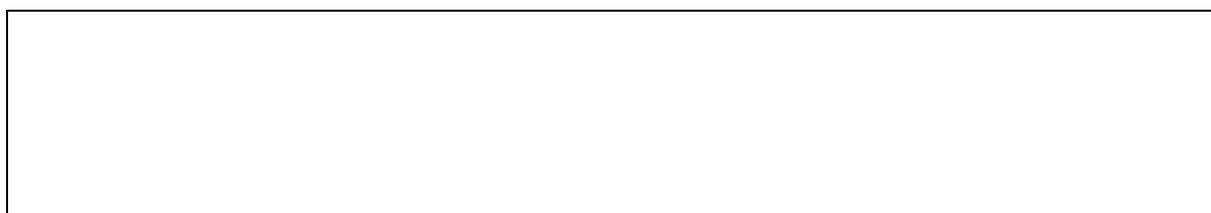
Um terceiro nível da contradição é o ideológico. Nele se questiona a “*infra-estrutura normativa e moral da sociedade capitalista*”. O individualismo é, ao mesmo

[□] capital, segundo a teoria marxista, se compõe de duas partes no processo da produção: capital variável, destinado à compra da força de trabalho, a qual vai reproduzir o seu valor com acréscimo da mais-valia; capital constante, destinado à aquisição dos demais elementos da

tempo, a base do comportamento dos atores individuais e da interpretação desse comportamento por outros atores. A contradição estrutural dos sistemas capitalistas de Estado consiste no fato de que as relações de troca não decorrem naturalmente da dinâmica imperscrutável dos mecanismos de mercado, mas são produzidas e causadas por estratégias estatais visíveis, de caráter político e administrativo.

Nessas circunstâncias, os recursos individuais com os quais se pode entrar no ato da troca se apresentam como algo que depende dos pré-requisitos produzidos pelo Estado. Se é possível vender a força de trabalho e a que preço, não é mais exclusivamente determinado ao nível das orientações e auto interpretações normativas, pelo zelo individual e pela capacidade de trabalho naturalmente dada ou pelos incontroláveis movimentos ascendentes e descendentes do mercado de trabalho, mas também pela maior ou menor eficácia da política estatal, ou seja, da política econômica, educacional e regional.

Da mesma forma, para os proprietários de capital, o seu sucesso depende menos de sua “coragem de assumir riscos”, de sua capacidade de inovação e de sua competência empresarial que dos resultados da política estatal, na área, por exemplo, dos subsídios, das renúncias de receitas, dos investimentos em pesquisa científico-tecnológica, das tarifas aduaneiras, dos gastos em pesquisa científica, dos investimentos de infra-estrutura etc[□].



produção, os denominados meios de produção (matéria prima, máquinas, instalações), sendo que seu valor é conservado pelo trabalho e é transferido para os produtos.

[□] Offe, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Editora Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro - RJ, 1984, pág. 137.

CAPÍTULO 4

ACESSO AO SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA

CAPÍTULO 4

Acesso ao Serviço de Energia Elétrica

Para testar a hipótese proposta na dissertação, a análise que segue trata da terceira vertente da privatização que é a universalização. A importância desse estudo se dá na medida em que energia elétrica pode ser associada à melhoria da qualidade de vida, como fator de produção, desenvolvimento econômico e geração de empregos. A exclusão social também se dá por falta de acesso a esse bem. O desenvolvimento tecnológico, ao mesmo tempo em que propicia um bem para a humanidade, aumenta a distância entre os “sem energia” e os “com energia”.

Serviço de energia prestado em regime público é o prestado mediante concessão ou permissão, com atribuições à sua prestadora de obrigações de universalização e continuidade. A universalização do acesso à energia pressupõe o cumprimento de 3 premissas básicas: atendimento facultado a todos os que dela necessitam, sem distinção de classe social e localização; tarifas acessíveis, que permitam ao usuário arcar com este atendimento e garantia de qualidade do serviço, traduzida por regularidade e perenidade do atendimento e da manutenção das características mínimas necessárias ao uso da energia[□].

A condição de monopólio natural, presente na distribuição e transmissão do setor elétrico, em razão de condições técnicas e econômicas específicas, torna a provisão dos serviços mais vantajosa, do ponto de vista de alocação ótima de recursos (custos), por uma única empresa ou organização, inviabilizando a competição entre os provedores e a livre escolha pelos usuários, como instrumento de controle de preços e de qualidade.

A dependência de recursos naturais não renováveis ou não-reprodutíveis, como os mananciais hidráulicos e potenciais energéticos associados, como as reservas de petróleo, gás natural, carvão, urânio, etc... , além dos impactos ambientais decorrentes dos processos de apropriação e desenvolvimento dos recursos naturais, impõem a implementação de políticas públicas para garantir o interesse coletivo.

[□] Carvalho, Joaquim Francisco de. *Construção e Desconstrução do Sistema Elétrico Brasileiro*, em *Política Energética e Crise de Desenvolvimento*, organizado por Adriano Murgel Branco. Editora Paz e Terra, São Paulo, 2002. Pág. 220.

No contexto dessa dissertação, assume particular importância o acesso universal a serviços públicos de qualidade, confiáveis, com preços compatíveis com a estrutura sócio-econômica vigente (distribuição de renda), como garantia à cidadania e ao pleno desenvolvimento humano. É sobre esse tema que trataremos a seguir.

4.1 – A Exclusão como Fenômeno Regional.

Dados agregados do IBGE apontam que 96% da população tem acesso à energia elétrica, porém, quando esses dados são abertos, revelam uma enorme assimetria na distribuição do acesso a esse serviço público.

Tabela 1.1 - Acesso à Energia

Ano	Brasil	Rural	Urbana
1993	89%	57%	97%
1995	91%	63%	98%
1997	93%	69%	99%
1999	94%	75%	99%
2001	95%	76%	99%
2003	96%	80%	99%

Fonte: microdados da PNAD's IBGE de 1993 a 2003.

Uma análise preliminar da evolução da parcela da população atendida pelo serviço de distribuição de energia elétrica ao longo do período 1993-2003, sinaliza que os maiores ganhos relativos foram obtidos na zona rural. Entretanto, essa dinâmica não ocorreu uniformemente em todo o país, conforme os dados abaixo. Para tanto, foi isolada a população que não tem acesso à energia com o intuito de saber onde estão localizadas essas pessoas. Essa segregação foi feita de duas formas: por região e por zona.

Figura 1 – Composição da população de excluídos elétricos por região e zona.



Fonte: PNAD 2003.

O diagnóstico da forte influência regional sobre o fenômeno da exclusão elétrica é claro a partir da análise segmentada dos microdados, senão vejamos: 68% dos excluídos do acesso à energia elétrica situam-se na Região Nordeste, e 77% desse contingente está situado na zona rural. Se considerarmos que a PNAD não abrange a zona rural da região Norte (exceto Tocantins), e considerando que naquela região há vastas áreas sem rede de distribuição de energia elétrica, provavelmente a exclusão elétrica é ainda mais concentrada regionalmente do que revelam as estatísticas.

Com o intuito de focalizar ainda mais esse contingente, abriu-se os dados por Estado da federação, agrupados em cada região. Esses dados adquirem ainda mais relevância quando verificamos a gravidade do fenômeno do ponto de vista regional: enquanto na Região Nordeste 8,78% da população não tem acesso à energia elétrica, na Região Sudeste 0,68% não acessam o serviço. A exclusão revela-se ainda mais grave na zona rural de alguns estados. É o caso de Tocantins, Maranhão e Piauí, onde aproximadamente de 20% da população não possui energia elétrica. Na zona rural destes

do programa Luz para Todos, para 2008.

Tabela 2 - Metas de atendimento no meio rural.

	Ano	Novos atendimentos
	2004	400.000
	2005	500.000
	2006	500.000
	2007	300.000
	2008	300.000
	Total	2.000.000

Fonte: MME

O programa está orçado em R\$ 9,5 bilhões e está sendo feito em parceria com as distribuidoras de energia e os governos estaduais. O governo federal destinou R\$ 6,8 bilhões ao programa. O restante será rateado entre governos estaduais e agentes do setor. As fontes dos recursos serão fundos setoriais de energia, a saber: a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e a Reserva Geral de Reversão (RGR).

Observa-se que, mais uma vez, é o Estado quem financia o investimento, muito embora estivesse previsto no processo de privatização que a iniciativa privada o faria. A exemplo da CCC, é também um encargo tarifário setorial, recolhido de todos os consumidores que vai bancar esse benefício. Assim, cabe adiantar que não faz parte do escopo dessa dissertação avaliar se essa política é certa ou errada, o que se pretende é unicamente testar a hipótese subjacente ao estudo no sentido de comprovar se as premissas que lastrearam o processo se comprovaram ou não.

4.3 - A Tarifa Social.

A tarifa social foi instituída pela Lei nº 10.438/2002 e seu objetivo era de que famílias de baixa renda tivessem suas tarifas reduzidas podendo, assim, garantir o acesso ao serviço de energia. Entretanto, estudos desenvolvidos pelo Tribunal de Contas da União demonstraram que não são os pobres que estão sendo beneficiados pela redução da tarifa.

O objetivo da Lei era conceder descontos nas tarifas para os domicílios com renda *per capita* de meio salário mínimo. No entanto, o critério utilizado para fins de enquadramento na subclasse residencial baixa renda foi o consumo domiciliar mensal médio de energia elétrica, conforme demonstra a [REF_Ref32662134](#) \h [Tabela 4](#). A utilização desse critério pressupõe que renda domiciliar *per capita* e consumo domiciliar de energia elétrica sejam positivamente correlacionados. Ou seja, que baixo consumo de energia elétrica signifique baixa renda domiciliar *per capita*.

Tabela [SEQ Tabela * ARABIC 4](#) - Faixas de desconto para a tarifa de baixa renda. Fonte: ANEEL.

Os critérios relativos à classificação das famílias de mais baixa renda são dois: consumo residencial inferior a 80 KWh e ligação monofásica. Ao adotá-los, assume-se implicitamente que (i) o consumo de energia elétrica relaciona-se diretamente com a renda e (ii) famílias de baixa renda apresentam baixa demanda por potência elétrica.

A partir dos dados da PPV para as regiões metropolitanas, foi feita a transformação da variável disponível (v01b12 – gasto com iluminação), para todos os indivíduos que utilizam energia elétrica como fonte de iluminação, segundo procedimento descrito na metodologia, constante do Anexo I dessa dissertação.

Para testar a consistência dos resultados obtidos de consumo em KWh, foram calculadas a participação relativa de número de unidades consumidoras e energia consumida para cada uma das diferentes faixas de consumo domiciliar com relação ao total. Esses valores obtidos a partir dos dados da PPV foram então comparados com os obtidos a partir dos dados agregados das respectivas concessionárias, tendo sido encontrada uma aderência satisfatória, apesar de uma participação menor da faixa de consumo 0 a 30 KWh/mês, como demonstra a [REF_Ref32918657](#) \h [Figura 3](#).

Figura 3 – Comparação entre a participação relativa do número de unidades consumidoras por faixa de consumo: dados da amostra e da ANEEL. Fonte: PPV e ANEEL.

□

Para comparar a aderência da distribuição de renda da amostra obtida, foi feita uma comparação entre os dados da amostra em cada região metropolitana com os dados de renda da PNAD do ano de 1997 para a zona urbana dos respectivos estados. Como demonstra a Figura 4, a aderência obtida foi baixa: a participação relativa de várias faixas de renda é diferente nas duas bases de dados. Em especial, a participação das faixas de renda mais baixa está subestimada na PPV.

Figura 4 – Comparação da distribuição de renda da amostra e da PNAD/97. Fonte: PNAD e PPV/IBGE.

□

No entanto, isso não significa que a amostra disponível não é adequada para investigar a relação entre consumo de energia elétrica e renda *per capita*. Significa apenas que a participação relativa dos consumidores de baixa renda é diferente da real. Ou seja, certas conclusões que levem em conta dimensionar esta parcela devem ser relativizadas. Mas continua sendo perfeitamente possível investigar a relação entre consumo de energia elétrica e renda *per capita*, uma vez que a amostra apresenta suficiente variabilidade para ambos os dados.

Para avaliar se existe alguma correlação entre consumo residencial de energia (em KWh) e renda *per capita* (em R\$) obteve-se o coeficiente de correlação de Pearson para essas variáveis. O valor obtido, além de praticamente igual a zero (0,015) é estatisticamente significativo apenas com 49% de confiabilidade, o que indica que não há qualquer correlação entre as variáveis. Ou seja, baixo consumo não implica baixa renda, e vice-versa.

A visualização desta ausência de correlação é possível por meio de *scattergramas* relacionando as grandezas em questão. O gráfico com as observações consumo de energia elétrica versus renda *per capita* é apresentado em duas escalas, para permitir um zoom nas faixas de baixa renda e baixo consumo. Para todas as faixas de renda e consumo observa-se

TC- 014.698/2002-7 do Tribunal de Contas da União – [HYPERLINK "http://www.tcu.gov.br"](http://www.tcu.gov.br) www.tcu.gov.br

uma grande dispersão dos dados, e a ausência de qualquer padrão que sugira alguma relação entre estas variáveis.

Figura 5 – Microdados PPV: consumo domiciliar de energia elétrica versus renda *per capita*.

□ □

De fato, o resultado obtido para o modelo de regressão linear com intercepto tendo como variável dependente o consumo domiciliar de energia elétrica e como variável explicativa a renda *per capita* do domicílio apresenta praticamente nenhum poder explicativo: o R^2 para o modelo é praticamente zero.

Tabela 5 – Resultados da regressão linear: consumo domiciliar de energia elétrica é a variável dependente.

□ □
□

Um segundo modelo, relacionando o consumo domiciliar de energia ao número de moradores e ao número de cômodos do domicílio, demonstra o quanto o poder explicativo da renda *per capita* é baixo. Ao introduzirmos essas novas variáveis, o R^2 aumenta para 0,123. Apesar desse valor ser ainda baixo, a variação obtida (de 0,002 para 0,123) serve para demonstrar como o poder explicativo das variáveis incluídas (em especial, número de cômodos) é superior ao da renda *per capita*.

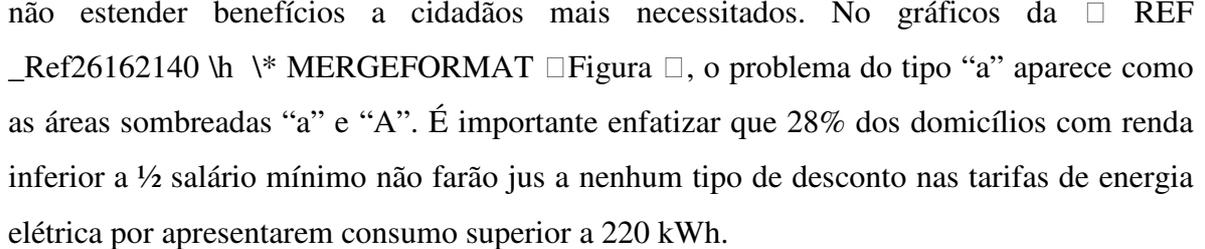
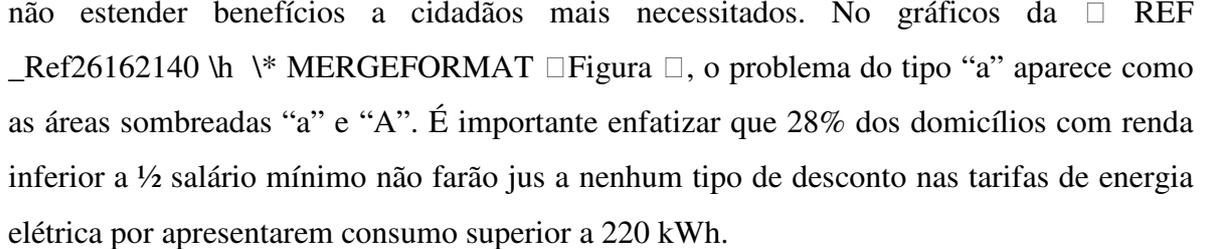
Tabela 6 – Resultados da regressão linear: consumo como função de renda *per capita*, número de moradores e número de cômodos.

□ □
□

Os resultados obtidos acima são conclusivos: como não há correlação entre as variáveis, utilizar exclusivamente consumo domiciliar de energia elétrica como critério para selecionar consumidores de baixa renda não é adequado. O critério previsto por lei para a faixa de 0 a 80 KWh por mês é a combinação de consumo de energia elétrica com o tipo de ligação elétrica: apenas as ligações monofásicas são elegíveis. Ou seja, domicílios cujas ligações permitam uma demanda de potência mais elevada (ligações bifásicas e trifásicas) não podem ser classificados como baixa renda.

Ao avaliar os critérios utilizados para classificar os consumidores de energia quanto à sua renda *per capita*, levou-se em consideração dois possíveis tipos de problemas:

- a) consumidores de baixa renda não são classificados como tal, e portanto não farão jus à tarifa social;
- b) consumidores com rendas mais elevadas são classificados como baixa renda e farão jus à tarifa social.

Do ponto de vista de um dos objetivos fundamentais da tarifa social, promover equidade, a ocorrência isolada de um problema do tipo “a” é mais grave, pois implicará em não estender benefícios a cidadãos mais necessitados. No gráfico da  REF _Ref26162140 \h * MERGEFORMAT Figura , o problema do tipo “a” aparece como as áreas sombreadas “a” e “A”. É importante enfatizar que 28% dos domicílios com renda inferior a 1/2 salário mínimo não farão jus a nenhum tipo de desconto nas tarifas de energia elétrica por apresentarem consumo superior a 220 kWh.

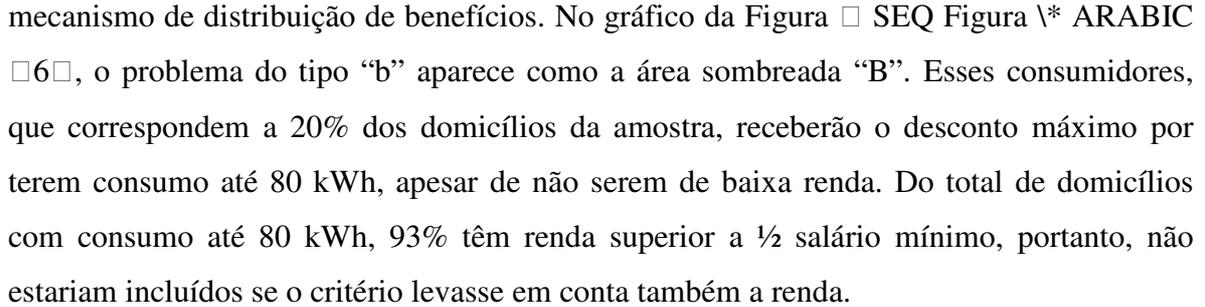
A ocorrência isolada de problemas do tipo “b” significa perda de foco do instrumento regulatório, e acarreta em custos desnecessários para os financiadores do mecanismo de distribuição de benefícios. No gráfico da Figura  SEQ Figura * ARABIC 6 \square , o problema do tipo “b” aparece como a área sombreada “B”. Esses consumidores, que correspondem a 20% dos domicílios da amostra, receberão o desconto máximo por terem consumo até 80 kWh, apesar de não serem de baixa renda. Do total de domicílios com consumo até 80 kWh, 93% têm renda superior a 1/2 salário mínimo, portanto, não estariam incluídos se o critério levasse em conta também a renda.

Figura 6 – Identificação gráfica dos problemas “a”, “b” “A” e “B”





EMBED

Word.Picture.8 



Essa constatação sugere que a falta de foco do instrumento regulatório é grave, em função da natureza dos critérios utilizados: para atingir um determinado grupo de consumidores (e mesmo assim, devido aos problemas do tipo “a”, nem todos aqueles que deseja-se atingir), um número muito maior está sendo beneficiado.

Assim, a partir dos dados analisados infere-se que os critérios previstos na Lei nº 10.438/2002 para subsidiar consumidores de baixa renda não são adequados, por apresentarem uma relação custo-benefício muito alta para a sociedade, e por sua baixa eficiência em promover a equidade. Infere-se que há consumidores que não são de baixa renda e que estão usufruindo do benefício, ao passo que os que dela necessitam estão

excluídos pelo fato de consumirem mais que 80 KWh. Nota-se que essa política pública é altamente regressiva tendo em vista que os pobres estão subsidiando os ricos.

Para que se possa visualizar o efeito dessa política pública basta imaginar que um cidadão de classe média que more sozinho tem consumo inferior a 80 KWh e, portanto, usufrue do benefício, enquanto isso, uma família de baixa renda que tenha muitas pessoas em uma única residência e, portanto, consome mais que 80 KWh, está automaticamente excluída da política.

Esse programa tem um custo anual de aproximadamente R\$ 781 milhões, cujo valor é rateado por todos os demais consumidores do país. Esse dinheiro vai para a Eletrobrás que o deposita no Reserva Geral de Reversão, o qual, mensalmente é repassado às concessionárias.

4.4 – A Pretensa Modicidade Tarifária.

Com as reformas no setor elétrico, iniciadas em meados dos anos 90, as tarifas de energia subiram mais que a inflação, medida pelo IPCA. Enquanto o IPCA acumulado no período jan/95-dez/04 foi de 230%, a variação do índice de preços de energia elétrica residencial da Fundação Getúlio Vargas[□] foi de 453%.

Esses números falam por si só e evidenciam que, ao contrário do que foi previsto, a modicidade tarifária não foi alcançada. Diversas foram as causas deste aumento dos preços de energia elétrica superior aos preços da economia como um todo.

Há vários motivos para justificar esse aumento extraordinário. O modelo permitiu que se repassasse aos consumidores as perdas elétricas. O que vem a ser isso? A energia roubada, intitulada de “gato”, ao invés de ser assumida pela empresa é integralmente repassada para a tarifa. Para exemplificar basta dizer que há concessionária em que o nível de perda chega a 50%, o regulador, ao invés de incentivar a eficiência, optou por repassar tais perdas para as tarifas e criar uma trajetória descendente para os próximos 4 anos. Há concessionária que apresentou um nível de perda superior a 1995 (ano referência das privatizações), muito embora fosse admitido que a empresa privada apresentaria maior eficiência.

[□] IPC-BR - Tarifa de Eletricidade Residencial (FGV).

Outro fator que impactou fortemente a tarifa foi a possibilidade de repasse da autoprodução. De acordo com o marco regulatório, as concessionárias que além de distribuir, também produzem energia, podem comprar de si mesma até 30% da energia total. Muitas das concessionárias que têm termelétrica, cujo preço é três vezes maior que a energia hidráulica, optam por comprar de si mesmo. Isso ocorre mesmo quando o mercado tem energia hidráulica disponível.

Em abril de 2005, quando da revisão tarifária de CELPE, houve uma polêmica que findou sendo resolvida no poder judiciário pelo seguinte: a Chesf tinha energia suficiente para suprir toda a necessidade da CELPE a um preço de R\$ 51/MWh, entretanto, 30% da energia requerida foi comprada pela própria CELPE da Termopernambuco (de sua propriedade) pelo preço de R\$ 137/MWh e, conseqüentemente, repassada aos consumidores pernambucanos. A interferência do judiciário se deu pelo fato do Ministério Público tê-lo acionado em defesa dos consumidores, ignorando a figura do regulador (Aneel). Ou seja, o próprio marco regulatório criou regras que, longe de respeitar o mercado, apenas favorecem aos prestadores desse serviço público.

Para se ter idéia do que representa esse descompasso entre o preço setorial da energia e inflação, basta dizer que a receita do setor em 1995 era de R\$ 14,84 bilhões e em 2004 alcançou o valor R\$ 66 bilhões, conforme registrado no site da Associação Brasileira dos Distribuidores e Energia Elétrica (www.abradee.org.br).

É importante destacar que se trata de um monopólio natural, o consumidor não tem outra opção de acessar o serviço a não ser pela concessionária que a adquiriu durante a privatização. Outro fato digno de registro é que foi promovida uma intensa redução nos quadros de trabalhadores no setor elétrico. Em 1995, o setor empregava 172.693, ao final de 2002 havia apenas 94.175 trabalhadores. Paralelo a isso, a força de trabalho empregada passou a atender a um maior número de consumidores por trabalhador, senão vejamos: em 1995 eram 221 consumidores por trabalhador e em 2002 passaram a ser 547 consumidores por trabalhador. No que diz respeito ao indicador energia vendida: em 1995 eram vendidos 1.442 MWh/ano/trabalhador e em 2002 alcançava a 3.084 MWh/ano/trabalhador[□]. Esses

[□] Boletim Anual 2002 - SIESE- Sistema de Informações Empresariais do Setor de Energia Elétrica - MME/ANELL/ELETOBRAS.

dados estão defasados, com informações de 2002, tendo em vista que a Eletrobrás não os atualizou, esse é o último boletim disponível no *site* www.eletrobras.gov.br.

O expressivo aumento dos indicadores de desempenho operacional das concessionárias não se consubstanciaram em redução nas tarifas. Assim, o argumento de que o capital privado se encarregaria de expandir o sistema elétrico e que — no ambiente competitivo do mercado — as tarifas ficariam mais baratas, está completamente descaracterizado.



CAPÍTULO 5

O CONTROLE SOCIAL

CAPÍTULO 5

O Controle Social

Esse capítulo trata da quarta e última premissa adotada no processo de privatização e que lastreou a reforma do Estado, qual seja: o aumento da governabilidade, que corresponde à capacidade política do governo de intermediar interesses, seria realizada pela melhoria da democracia representativa, com a introdução do controle social[□]. A concretização desse intuito se deu com a inserção da Aneel no aparelho do Estado para atuar como um órgão autônomo, independente e eminentemente técnico.

Assim, o objetivo dessa parte da dissertação é analisar a interação Estado-Sociedade Civil no ambiente regulatório e, ainda, como os instrumentos criados em nome do controle social estão sendo utilizados.

5.1 - O Poder e o Saber sob o Prisma de Nicos Poulantzas.

Para subsidiar essa reflexão, traz-se os ensinamentos de Nicos Poulantzas. Esse autor afirma que os aparelhos do Estado não têm “poder” por si mesmo. Em vez disso o Estado:

“materializa e concentra as relações de classe, as quais são precisamente definidas pelo conceito de ‘poder’. O Estado não é uma ‘entidade’, com uma essência instrumental intrínseca, mas é, em si mesmo, uma relação, mais precisamente a condensação de uma relação de classe”[□].

Poulantzas desenvolve o conceito da “separação” das esferas política e econômica, através do Estado, em quatro partes: saber e poder; a individualização; o direito; e a nação. Essas quatro partes são os elementos fundamentais no funcionamento do Estado para deslocar a luta de classes da arena econômica para a política. Muito embora a primeira parte desses elementos seja a de maior relevância para a discussão desse capítulo, entende-se pertinente que um breve resumo de cada um deles seja apresentado, notadamente porque

[□] Brasil. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Brasília, Imprensa Nacional, 1995.

[□] Camoy, Martin. Estado e Teoria Política. 2ª. Edição. Campinas-SP: Papyrus. 1988. Pág. 159.

muitos desses conceitos serão inseridos ao longo da discussão sobre a participação (ou sua ausência) dos cidadãos no aparelho do Estado. Assim, vejamos o que nos diz Poulantzas[□]:

“1) poder e conhecimento: não se pode falar em tecnologia ou conhecimento sem falar em poder. O processo para desenvolver a contra hegemonia é parte do processo da luta de classes, incluindo a luta dentro dos aparelhos do Estado.

2) individualização: através do sistema jurídico e sua ideologia política, o Estado isola tanto os trabalhadores como os gerentes capitalistas de sua posição de conflito antagônico de classe no plano da produção. O Estado trata a todos como indivíduos isolados ao mesmo tempo em que reunifica esses indivíduos isolados (na esfera econômica) no seio da esfera política, sob a égide do Estado-Nação. O indivíduo é normalizado (o Estado o recria) e enfatiza a individualidade: os direitos individuais, a igualdade perante a lei, o consumo individual, a expressão individual e o poder político individual (o voto). O Estado assume a expressão da vontade coletiva usando o conhecimento especializado, ao mesmo tempo em que confere poder ao indivíduo via democracia representativa;

3) direito: não há dicotomia entre direito (aparelho ideológico) e repressão. O direito constitui o quadro formal de coesão para os indivíduos separados dos meios de produção. O Estado capitalista não separa direito da violência nem substitui a repressão pelos mecanismos de persuasão ideológica. O direito capitalista não obscurece as diferenças reais entre as pessoas, mas define e legitima essas diferenças, as individuais e as de classe. O direito desloca a luta de classe da arena econômica para a política ao definir as regras do conflito, afastando-o de uma luta de propriedade para aproximá-lo de uma luta relativa ao aparelho de Estado, o que acabou por permitir a participação de grupos despossuídos e a modificação das relações de poder no próprio Estado, provocando certas interpretações do direito que favoreciam a classe trabalhadora, haja vista a necessidade do direito de manter a autonomia relativa das frações de um bloco no poder.

4) nação: rejeita a tradicional noção marxista de que as nações se formaram para unificar o mercado interno com o fim de facilitar o desenvolvimento burguês. O

[□] Poulantzas, Nicos. O Estado, o Poder, o Socialismo. São Paulo: Paz e Terra. 2000. Pág. 52-56.

Estado realiza a unidade dos indivíduos no povo-nação no mesmo movimento pelo qual ele forja a sua individualização e re-separação. Ele não instala um mercado nacional unificado quando define as fronteiras nacionais, que também define um interior, comparado com o exterior. Esse Estado também permite ampliar fronteiras por meio da extensão do capitalismo, dos mercados e dos territórios.”

O poder político, embora apoiado no poder econômico, é prioritário, no sentido em que sua transformação condiciona toda mudança em outras áreas de poder e o poder político se concentra e se materializa no Estado, o ponto central do exercício do poder político. É sob essa ótica que a seguir se contextualiza as agências reguladoras criadas com as privatizações e os instrumentos de controle social.

Os aparelhos do Estado não são simplesmente apêndices do poder, o Estado está organicamente presente na geração dos poderes de classe. O Estado moderno, representativo, nacional-popular, expressa seu poder político através da separação do trabalhador da luta pelos meios de produção, reproduzindo, assim, as relações capitalistas de produção com mais sucesso. Desse modo, o Estado nem é apenas “político”, nem somente jurídico, no sentido em que reproduz ou reforça as bases jurídicas do intercâmbio capitalista. É, antes fundamental às condições sob as quais a classe dominante pode acumular e controlar o capital, deslocando a luta e o conflito da esfera econômica para a política.

Poulantzas ensina que a divisão de conhecimento e poder, oriunda da produção capitalista caracteriza-se por uma divisão social do trabalho que separa o trabalho intelectual do manual, através de uma separação da tecnologia em relação ao próprio processo de trabalho, através do uso da ciência e da tecnologia para racionalizar o poder e através de uma relação orgânica entre esse trabalho intelectual separado e a dominação política[□].

O Estado incorpora essa divisão em todos os seus aparelhos. É no seio do Estado capitalista que a relação orgânica entre o trabalho intelectual e a dominação política, conhecimento e poder, se concretiza de forma mais consumada. Esse Estado é o corolário e

[□] Poulantzas, Nicos. O Estado, o Poder, o Socialismo. São Paulo: Paz e Terra. 2000. Pág. 56.

o produto dessa divisão, desempenhando também seu próprio papel na constituição e reprodução da divisão.

5.2 – O Papel das Agências Reguladoras no Aparelho de Estado

O Estado não só tem uma influência importante na geração de novos conhecimentos na sociedade, mas também no modo pelo qual esse conhecimento é utilizado. Poulantzas afirma que a discussão no aparelho do Estado está separada das massas pela relação entre poder e conhecimento, é uma discussão de ação, de estratégia. O conhecimento usado pelo Estado é parte de uma estratégia para a ação política no seio da ideologia dominante. E essa discussão é alimentada pelo conhecimento disponível ao Estado através de seus “peritos”. O Estado ajuda a definir essa condição financiando e empregando intelectuais e, em seguida, a usa, de um modo específico, para reforçar a exclusão das massas do processo de tomada de decisões, enquanto, ao mesmo tempo, legitima seu papel como o centro do poder e de tomada de decisões.

As agências reguladoras são consideradas na estrutura estatal como entes neutros que, teoricamente, fazem a intermediação entre os consumidores e os investidores.

As concessionárias têm um conhecimento profundo de suas atividades, etapas de produção e estrutura de custos, enquanto o regulador não possui essas informações. Isto significa que as decisões tomadas pelo regulador muitas vezes se subordinam ao conjunto de informações fornecidas pelas empresas reguladas.

Agem em consonância com índices de mercado para definir as tarifas reguladas. Baseiam-se em estudos técnicos cujas metodologias não são realizados diretamente pela reguladora, ela os contrata de consultadoras, as mais frequentes são a FUBRA (ligada à Universidade de Brasília), KPMG, PSR, ARC, Boucinhas, Ernst&Young e Trevisan.

São esses estudos que são mostrados nas audiências e consultas públicas para que os participantes opinem e sugiram modificações. A descrição que segue detalha um desses estudos que define a taxa de remuneração do capital, elemento fundamental que reflete diretamente nas revisões tarifárias e que dá a real dimensão do que fala Poulantzas a respeito do saber e poder.

O método adotado para a determinação da taxa de retorno requerida para as empresas que sofrerão revisão periódica, é o tradicional CAPM ('Capital Asset Pricing Model'), combinado com o WACC ('Weighted Average Cost of Capital'). A referida metodologia é a mesma utilizada nos estudos de privatização.

No caso específico da revisão tarifária periódica, executada pela Aneel, parte-se do modelo CAPM padrão dos Estados Unidos da América, ou seja, o modelo CAPM aplicado aos mercados de capitais da economia dos EUA, onde existem grande liquidez e ativos com diversos prazos de recebimento dos seus fluxos de caixa e, por premissa, sem risco. A esse modelo padrão, são incorporados prêmios de risco adicionais associados às especificidades do Brasil, a saber: prêmio de risco país, prêmio de risco cambial e prêmio de risco regulatório adicional.

Pela descrição, é possível observar que há uma gama de elementos que são de ordem subjetiva, trata-se de um modelo de matemática financeira que assume várias premissas, de sorte que nas tarifas estão incluídos vários elementos considerados cientificamente válidos determinados pelas incertezas do mercado.

O resultado de todos esses cálculos chega na seguinte conclusão: a taxa de retorno requerida para os serviços de distribuição de energia elétrica é de 11,26%, ou seja: na tarifa repassada ao consumidor estão inseridos todos os riscos que o investidor pode correr ao aplicar seu dinheiro no Brasil.

Considerando a complexidade da engrenagem financeira adotada pelo marco regulatório é de se prever que o cidadão em pouco ou nada pode participar de qualquer processo decisório que exige a compreensão de conceitos bastante específicos.

Dito isso, passa-se para a análise de quais mecanismos foram instituídos para que o consumidor pudesse exercer o controle, como previa a reforma do aparelho do Estado brasileiro, idealizada pelo então Ministro Bresser Pereira.

5.3 - Mecanismos de Controle Social

Os mecanismos instituídos para a participação dos consumidores foram: Conselho de Consumidores, audiências/consultas públicas e ouvidorias. Para identificar como os atores interessados no processo de regulação do setor elétrico atuam na arena regulatória,

foram analisadas todas as audiências e consultas públicas de 1998 a junho de 2005, observando-se como se deu a participação do consumidor e dos demais entes envolvidos no processo.

A atuação da agência reguladora está fortemente relacionada com o ambiente político em que ela opera. Existe uma correspondência entre os traços contextuais e as características internas da burocracia. Campos[□], aponta como principais características do contexto brasileiro: a debilidade das instituições; o baixo nível de organização da sociedade civil; o baixo nível de expectativa quanto à atuação do governo; o baixo nível de participação; o povo como objeto da política pública.

O pano de fundo que perpassa nessas características de nossa sociedade está no que Poulantzas ressaltava da separação relativa do político e do econômico, que mostra o Estado como um aparelho especializado, centralizado, de natureza especificamente política, consistindo num agrupamento de funções anônimas, impessoais e formalmente distintas do poder econômico, cujo agenciamento apóia-se numa axiomatização de leis-regras que distribuem os domínios da atividade, de competência, e numa legitimidade baseada nesse corpo que é esse povo-nação, afinal, houve uma eleição que respaldou os dirigentes, os quais indicaram, com a anuência do Congresso Nacional os gestores responsáveis pela regulação econômica do mercado, que, por sua vez, têm responsabilidade perante a sociedade civil.

Alketa Peci[□] argumenta que *“não é apenas conceitualmente fácil, mas também empiricamente possível, perceber a desigualdade do poder existente entre o Poder Concedente, concessionários e consumidores dos serviços públicos”*. Para a autora, as desigualdades sociais do país refletem-se também nas estruturas regulatórias, que embora preocupem-se em implementar medidas de inclusão do usuário em diferentes fases do processo regulatório, pouco abordam as questões relativas ao cidadão. Este gap social não apenas influencia o déficit democrático do marco regulatório no Brasil, mas acaba realimentando o círculo vicioso de exclusão social.

[□] Campos, Anna Maria. Accountability: Quando Devemos Traduzi-la para o Português?. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 24(2), fev/abr. 1990. Pag. 12.

[□] Peci, Alketa; Cavalcanti, Bianor. A Outra Face da Regulação: o Cidadão no Novo Modelo Regulatório Brasileiro. Publicado em Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 1, n ° 3, pág. 9-31, jul/set. 2003. Pág. 12.

Contextualizando o setor elétrico sob a ótica do controle social, a Lei nº 9.427/1996 que criou a Aneel, estabeleceu que o processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores será precedido de audiência pública convocada pela reguladora. Assim, a Aneel conta com este mecanismo para receber contribuições sobre questões técnicas e normativas.

No processo de audiência pública há duas etapas: primeiro os participantes enviam suas sugestões por escrito, depois a Aneel realiza debates abertos sobre o tema. Já as consultas públicas, a reguladora apenas recebe os textos dos colaboradores.

A organização do Conselho dos Consumidores é de competência das empresas de energia, pois é assim que determina a Lei nº 8.631/93. Assim, a lei determina que o responsável pela organização é o próprio prestador do serviço. As concessionárias convidam instituições representativas da sociedade para que elas indiquem dois conselheiros (titular e suplente) para cada categoria de consumo: residencial, comercial, industrial, rural e poder público. Há ainda outra vaga no Conselho que deve ser ocupada por um representante das instituições de defesa do consumidor, que pode ser indicado pelo Ministério Público ou Procons.

No que diz respeito aos recursos financeiros necessários para o regular funcionamento dos Conselhos dos Consumidores, inicialmente, previu-se que seriam oriundos das próprias concessionárias. Porém, quando da audiência pública que discutiu a regulamentação dos Conselhos, as concessionárias vincularam esse suporte ao repasse de tais despesas às tarifas, o que foi negado pela Aneel.

Quando a Aneel regulamentou os Conselhos, por meio da Resolução nº 138/2000, definiu que os recursos para o custeio das suas atividades e competências seriam oriundos do orçamento anual da Aneel via multas cobradas pela reguladora.

Entretanto, isso jamais foi efetivado, pois, em 2002, com o advento da Lei nº 10.438, os valores referentes as multas destinaram-se à composição da CDE - Conta de Desenvolvimento Energético - e nenhuma outra fonte de recurso o substituiu, isso significa que os conselhos não dispõem de recursos para qualquer tipo de atividade.

Mesmo com todo esse despreparo para exercer de fato suas atribuições, os Conselhos têm freqüentado todas as audiências públicas e apresentado essas dificuldades.

5.4 – Análise da Participação dos Consumidores.

A participação do cidadão no processo decisório da agência reguladora pode se dar através de consultas e audiências públicas. No primeiro caso, há apenas intercâmbio documental, em que os interessados encaminham à Aneel, suas contribuições sobre o tema que estiver em questão. No segundo, em regime presencial, ocasião em que a audiência é agendada com antecedência, em determinado local e horário. Opera-se, então, uma mobilização para garantir a participação da sociedade.

Os objetivos desses instrumentos de controle social são: 1) recolher subsídios e informações para o processo decisório da Aneel; 2) propiciar aos agentes e consumidores a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões; 3) identificar, da forma mais ampla, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública; e 4) dar publicidade à ação reguladora da Aneel.

Outro instrumento importante de participação, não no processo decisório mas no sentido de zelar pela qualidade do serviço, são as Ouvidorias. Por meio delas, se utiliza das informações colhidas de consumidores, concessionárias, permissionários, autorizadas, produtores independentes, auto produtores e entidades representativas da sociedade como subsídios para aprimorar a regulação do serviço, corrigir procedimentos dos agentes, melhorar os serviços da Aneel.

O projeto de lei que está em trâmite no Congresso Nacional prevê modificações nas Ouvidorias. Atualmente, o ouvidor da Aneel é um de seus diretores. Com a reestruturação, esse Ouvidor será nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos, admitida uma recondução. Atuará junto à Diretoria Colegiada sem subordinação hierárquica e exercerá as suas atribuições sem acumulação com outras ações.

No período de 1998 a junho de 2005 foram realizadas 176 audiências e 31 consultas públicas, cujas atas, relatórios de contribuição e lista de presença dos participantes foram objeto de levantamento na tentativa de captar qual a real influência dos cidadãos/consumidores nesses eventos. A título de contextualização, vale mencionar que,

das 64 concessionárias distribuidoras de energia, apenas 6 não foram privatizadas e continuam sob a administração dos Estados, entretanto, a regulação vale para todas e as regras são as mesmas.

De início faz-se necessário registrar que esse levantamento dividiu as audiências em três categorias para facilitar o entendimento de que tipo de matéria foi colocada à discussão pública, assim, foram categorizadas nas seguintes áreas de regulação: técnica, econômica e social as 176 audiências.

Audiências Públicas

Audiências

Regulação

Total

Técnica

Econômica

Social

1998

2

2

3

7

1999

8

0

2

10

2000

4

4

2

10

2001

8

4

1

	13
2002	24
	5
	7
	36
2003	15
	29
	2
	46
2004	10
	33
	1
	44
2005*	3
	7
	0
	10
Total	

=SUM(ABOVE)
 =SUM(ABOVE)
 =SUM(ABOVE)
 =SUM(ABOVE)

* até junho de 2005

Das 176 audiências, 74 foram da categoria técnica, o que corresponde a 42% das audiências. As técnicas são as audiências que tratam de obter subsídios e informações sobre assuntos de natureza específica da operacionalização do setor elétrico que dificilmente um leigo pode opinar, por exemplo: *“obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar que estabelecerá procedimentos para a determinação dos preços dos contratos de compra de energia elétrica dos consumidores finais das concessionárias de serviço público de geração, regulamentando o disposto na Resolução nº. 12, de 17 de setembro de 2002, do Conselho Nacional de Política Energética”*.

Outro exemplo: *“obter subsídios para definir procedimentos de registro, elaboração e aprovação de estudo de inventário hidrelétrico de bacia hidrográfica; estabelecer critérios para o enquadramento de aproveitamento hidrelétrico na condição de Pequena Central Hidrelétrica (PCH); estabelecer os procedimentos de registro e autorização para a comercialização da energia elétrica de aproveitamento hidrelétrico de potência igual ou inferior a 1.000 kW”*.

Das 176 audiências, 84 foram sobre regulação econômica, o que corresponde a 48% das audiências. As econômicas são as que tratam de aspectos relacionados aos reajustes tarifários anuais e revisões tarifárias bem como as que buscam subsídios para estabelecer limites e condições para participação dos agentes econômicos na atividades do Setor de Energia Elétrica. Por exemplo: *“Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento da metodologia a ser adotada pela ANEEL para cálculo do Fator X na revisão tarifária periódica das concessionárias de distribuição de energia elétrica”*.

Das 176 audiências, apenas 18 foram relativas à regulação social, o que corresponde a 10% das audiências. É nessa categoria que há a maior possibilidade de participação dos cidadãos/consumidores, pois dizem respeito direto aos assuntos que afetam a universalização do serviço, qualidade, regras de conduta e etc... Por exemplo: *“obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que estabelece as responsabilidades do concessionário e permissionário quanto à universalização da prestação do serviço público de energia elétrica”*.

Observou-se que a participação dos consumidores nas audiências é muito restrita, pois há uma enorme rigidez no controle dos pronunciamentos, cada pessoa inscrita tem direito a cinco minutos para exposição e não há replica nas audiências que tratam de revisão periódica tarifária. A sistemática funciona da seguinte forma: há primeiro a apresentação da Aneel por 40 minutos a respeito do tema da audiência. Depois, são conedidos mais 30 minutos, para a exposição da concessionária. Depois o Conselho dos Consumidores se pronuncia por 20 minutos. Em seguida as pessoas que se inscreveram previamente falam por 5 minutos. Finda a audiência, a Aneel, em prazo médio de um mês, divulga o relatório de contribuições no qual relata quais as sugestões dadas pelos participantes foram aceitas. Se não aceitas, a razão da negação.

Percebeu-se nas audiências públicas que os consumidores não estavam tendo tratamento isonômico com os investidores e as concessionárias. Esse fato ficou bastante evidente na maior audiência realizada pela Aneel, em abril de 2005, em Recife, quando da revisão tarifária da CELPE com a participação de 600 pessoas. Naquela ocasião, pela primeira vez, houve uma participação maior de consumidores, pois o aumento de tarifa previsto era da ordem de 34%. Naquela audiência, estavam inscritas 50 pessoas via Internet, quando os consumidores perceberam que apesar de inscritos nunca chegavam sua vez de falar, foi explicado que havia prioridade para a inscrição prévia via rede. A reação foi muito forte, a ponto da audiência ter sido interrompida.

Além da pouca interação, Agência e os participantes, outra dificuldade resulta no fato de que dificilmente um consumidor que não seja especialista no setor elétrico pode opinar sobre os assuntos eminentemente técnicos. De igual modo, ter noção de teoria aplicada a finanças para opinar nas que dizem respeito às audiências de natureza econômica.

A análise foi realizada com base nos relatórios de contribuição divulgados pela Aneel, até junho de 2005. Algumas audiências não há relatório de contribuição, para essas a análise foi feita com base nas atas das audiências e as posteriores resoluções emitidas pela Aneel como fruto desse processo. O levantamento pretendeu aferir qual a recepção das contribuições efetuadas pelos consumidores, concessionárias e associação das concessionárias, esses dois últimos, para efeito de tabulação, foram somados, pois entendeu-se que ambos buscam os mesmos objetivos. Dividiram-se as recepções em três espécies, de acordo com o que está constando no relatório da Aneel, assim, a divisão foi feita como: contribuições aceitas, contribuições rejeitadas e contribuições parcialmente aceitas. Assim, foram tabuladas 4.340 contribuições. Desse total, 71% foram oriundas das concessionárias ou de suas associações e 29% dos consumidores, associações de bairros, Procons, Conselhos dos Consumidores ou organizações não governamentais.

Contribuições das Audiências Públicas

Audiências

Aceitas

Rejeitadas

Parcialmente

Consumidores

3%
74%
23%

Concessionárias

45%
39%
16%

Fonte: HYPERLINK "http://www.aneel.gov.br" www.aneel.gov.br – audiência e consulta pública.

Assim, apenas 3% das contribuições dos consumidores foram aceitas em contraponto com as das concessionárias onde esse percentual foi de 45%. Assim, esse percentual é bastante revelador no sentido de demonstrar que quem interfere no processo decisório da Aneel não é o cidadão/consumidor, mas sim as concessionárias reguladas.

A leitura dos relatórios e atas das audiências permite constatar que tecnicamente as proposições das concessionárias e suas associações são bem articuladas, são propostas consistentes, enquanto as dos consumidores são, por vezes, carentes de qualquer embasamento técnico e facilmente contestáveis. Enquanto os cidadãos/consumidores vão para a audiência sem proposta concreta, as concessionárias e suas associadas levam profissionais preparados para expor suas posições.

No que diz respeito às consultas públicas, observou-se que esse mecanismo não tem conseguido muita participação. Em 1998 foram realizadas 11 consultas, em 1999 foram realizadas 4 consultas, nenhuma contribuição foi dada nesses dois primeiros anos que esse instrumento foi disponibilizado como forma de ouvir a sociedade. Somente a partir de 2000 a Aneel passou a contar com contribuições dos agentes do setor. Como se demonstra a seguir, ao longo desses seis anos, foram realizadas 31 consultas públicas:

Consultas Públicas

Consultas

Regulação

Total

□

Técnica□

Econômica□

Social□

□

□

1998□

9□

2□

0□

11□

□

1999□

2□

0□

2□

4□

□

2000□

1□

0□

0□

1□

□

2001□

0□

0□

0□

0□

□

2002□

0□

0□

0□

0□

□

2003□

4□

2□

1□

7□

□

2004□

4□

0□

0□

<input type="checkbox"/>	4
<input type="checkbox"/>	4
2005* <input type="checkbox"/>	0
	0
	4
<input type="checkbox"/>	
Total <input type="checkbox"/>	24
	4
	3
	31

* até junho de 2005

Pela composição do quadro acima constata-se que 77% das consultas são técnicas, 13% econômicas e apenas 10% sociais.

Das 31 consultas, 15 não tiveram qualquer tipo de contribuição, seja de concessionárias seja de consumidores (11 consultas em 1998 e 4 em 1999). Somente no ano 2000 passou a ter contribuição, mas os dois anos seguintes não houve consultas públicas que somente em 2003 foram retomadas. De qualquer sorte, o número não é desprezível se houvesse efetividade nesse instrumento de controle social.

Entretanto, das 16 consultas que tiveram contribuições, apenas a Consulta Pública nº 001/2003 recebeu contribuição de consumidores. As demais, somente das concessionárias e suas associações. Essas 16 consultas receberam 348 contribuições, das quais, apenas 3 partiram dos consumidores, ou seja, 1% das contribuições, porém, nenhuma das três foram acatadas. Quanto às demais 99%, que correspondem a 345 contribuições, 139 (40%) foram acatadas.

Observou-se que a divulgação das audiências e consultas é muito limitada pois a convocação é feita pelo *site* da Aneel e pelo Diário Oficial da União. Os consumidores/cidadãos são convidados à participação, portanto, apenas os escolhidos pelas concessionárias recebem correspondência avisando sobre a audiência em seus endereços residenciais. Porém, mesmo com essa enorme limitação, tem se registrado um crescente comparecimento de usuários que tomam conhecimento por outras formas e vão aos eventos e se pronunciam e exigem respostas por parte da Aneel e concessionária. Há, portanto, uma

tendência ao aprimoramento desses eventos decorrente da pressão que a sociedade está fazendo.

As listas dos participantes das 176 audiências disponíveis na Internet permitem verificar a evolução dessa participação. As primeiras audiências em 1998 apontam que, no máximo, 5% eram representantes de associações de moradores ou entidades de defesa do consumidor. A partir de 2001, esse percentual aumentou para 10%.

Outro grande empecilho para a participação é o local onde essas audiências são realizadas. Geralmente em locais de acesso circunscrito, como associação comercial, federação das indústrias, no CREA e hotéis. As audiências de natureza técnica são sempre realizadas na sede da Aneel em Brasília.

Além dos Conselhos dos Consumidores, que são obrigados a se fazerem presentes nas audiências, e das associações de moradores, há duas entidades que têm se manifestado de forma mais organizada e consistente, são elas: 1) IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, uma organização não governamental; e 2) PROTESTE - uma entidade civil sem fins lucrativos, associada da ICRT - *International Consumers Research and Testing*, que promove a defesa do consumidor.

Por outro lado, as associações das concessionárias têm sido majoritárias e agem conjuntamente de forma ostensiva, são elas: 1) ["http://www.cbiee.com.br"](http://www.cbiee.com.br) CBIEE - Câmara Brasileira de Investidores em Energia Elétrica; 2) ["http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif"](http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif) ["http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif"](http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif) ["http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif"](http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif) HYPERLINK ["http://www.abce.org.br"](http://www.abce.org.br) ABCE - Associação Brasileira dos Concessionários de Energia Elétrica; 3) ["http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif"](http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif) ["http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif"](http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif) HYPERLINK ["http://www.abdib.com.br"](http://www.abdib.com.br) ABDIB - Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base; 4) ["http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif"](http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif) ["http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif"](http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif) ["http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif"](http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif) HYPERLINK

"http://www.abilux.com.br" □ ABILUX - Associação Brasileira da Indústria de Iluminação □; 5) □ INCLUDEPICTURE \d \z
 "http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif" □ □ □ HYPERLINK
 "http://www.abinee.org.br" □ ABINEE - Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica □; 6) □ INCLUDEPICTURE \d \z
 "http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif" □ □ □ INCLUDEPICTURE \d \z
 "http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif" □ □ □ HYPERLINK
 "http://www.abrace.org.br" □ ABRACE - Associação Brasileira dos Grandes Consumidores Industriais de Energia □; 7) □ INCLUDEPICTURE \d \z
 "http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif" □ □ □ HYPERLINK
 "http://www.abradee.com.br" □ ABRADÉE - Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica □; 8) □ INCLUDEPICTURE \d \z
 "http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif" □ □ □ HYPERLINK
 "http://www.abrage.com.br/" □ ABRAGE - Associação Brasileira das Grandes Empresas Geradoras de Energia Elétrica; □ 9) □ INCLUDEPICTURE \d \z
 "http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif" □ □ □ HYPERLINK
 "http://www.abrate.com.br" □ ABRATE - Associação Brasileira das Grandes Empresas de Transmissão de Energia Elétrica □; e □ INCLUDEPICTURE \d \z
 "http://www.aneel.gov.br/imagens/seta2.gif" □ □ □ 10) □ HYPERLINK
 "http://www.apine.com.br" □ APINE - Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica □.

Vê-se que há uma desigual representação entre consumidores e concessionárias e que essa desigualdade está inserida nas relações particulares entre a ciência-saber e as relações ideológicas, não simplesmente no sentido de uma utilização político-ideológica do saber pelo poder, mas no sentido de uma legitimação ideológica do poder instituído na modalidade da técnica científica, ou seja, a legitimação de um poder como decorrente de uma prática científica racional. Embora essa seja uma conceituação de Poulantzas, ele vê espaço para o movimento social atuar no embate da luta de classes.

Para esse autor, há um deslocamento da luta de classe da arena econômica para a política ao definir as regras do conflito, afastando-o de uma luta de propriedade para aproximá-lo de uma luta relativa ao aparelho de Estado, o que acabou por permitir a

participação de grupos despossuídos e a modificação das relações de poder no próprio Estado, provocando certas interpretações do direito que favoreciam a classe trabalhadora, haja vista a necessidade do direito de manter a autonomia relativa das frações de um bloco no poder.

Um exemplo disso é o Projeto de Lei nº 3.337/2004 que tramita no Congresso Nacional. Esse projeto prevê a capacitação dos consumidores, inclusive, com a possibilidade da contratação de consultoria externa, com recursos da Aneel, para subsidiar os consumidores em assuntos que precisem de conhecimentos específicos de natureza operacional ou financeira.

Teoricamente o controle social é tido como um dos instrumentos essenciais para que se evite a captura da agência reguladora. O setor elétrico é muito vulnerável por tratar com questões que necessitam de conhecimento técnico especializado que os consumidores não têm. Como as concessionárias e suas associações têm o domínio do conhecimento, facilmente capturam o Estado, via Aneel, com a “legitimação” da participação da sociedade.

Por derradeiro, é importante notar que, passados 10 anos das privatizações, a premissa de que o controle social seria um elemento que permearia o ambiente regulatório, não se concretizou.

CONCLUSÃO

CONCLUSÃO

O problema elaborado para fundamentar o estudo destinava-se a responder se com o advento das privatizações houve, de fato, a redução da presença do Estado, uma vez que a concepção subjacente da reforma do aparelho estatal brasileiro era a do Estado mínimo, tendo o mercado como instrumento alocador de recursos e distribuidor de benefícios. Assim, o desafio enfrentado foi averiguar se com a privatização do setor elétrico alcançou-se ou não os objetivos de: (1) transferir, do Estado à iniciativa privada, o ônus dos investimentos necessários à expansão da oferta de energia; (2) assegurar a eficiência econômica do setor, de modo a garantir a modicidade tarifária, que é um suprimento confiável de eletricidade à população com o menor custo possível; (3) universalização do acesso a energia elétrica; e (4) estimular a participação dos consumidores nos processos decisório da regulação do setor.

O estudo apresentado do processo de privatização brasileiro está calcado na identificação da natureza de classe do Estado. Buscou-se analisar as formas concretas através das quais ela se realiza, o funcionamento do Estado, seu modo de organização interna e suas repercussões sobre o processo decisório, os diferentes centros de poder, e a ação característica dos agentes estatais envolvidos no setor elétrico brasileiro.

O estudo de caso retrocedeu aos primórdios da indústria elétrica, ainda no Brasil imperial, com a concessão para empresas estrangeiras como a Light and Power Company e a American Foreign Power (Amforp), cujos contratos eram vinculados à polêmica cláusula ouro que, quando da sua extinção em 1934, houve uma ameaça de “não investimento” por parte do capital externo. Essa ameaça permanece uma realidade, atualmente, qualquer tentativa de mudança no marco regulatório, alega-se quebra de contrato e, portanto, o Brasil é um país de alto risco para os investidores.

Ficou evidenciado com o histórico do setor elétrico que o Estado sempre assumiu determinadas atividades consideradas não rentáveis. Os limites de exploração desse modelo foram alcançados nos anos 90, com isso, novas contradições foram colocadas e decretou-se a “decadência econômica do setor elétrico brasileiro” e “a crise do Estado”. Houve, então, a retomada dos princípios liberais como forma organizacional da produção.

No setor elétrico, face um quadro de baixo crescimento econômico, a alta lucratividade não se encontrava mais no conjunto de mercadorias - indústria de máquinas e equipamentos, empresas de estudos e projetos, construção - vendidas ao setor de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica. Com o menor crescimento econômico instaurado, ocorre a redução da escala de expansão de oferta de energia elétrica. Desse modo, a energia elétrica passa a ser neste sistema de produção a principal mercadoria, a única capaz de resgatar as taxas de lucratividade nesta atividade econômica. Foi nesse contexto que o processo ora estudado teve início.

Os editais dos leilões anunciavam a possibilidade de financiar com recursos públicos 50% do preço mínimo de venda das concessionárias. Esse percentual foi estendido para até 100% na medida em abriu-se a possibilidade de que os demais 50% também fossem financiados pelo BNDES por meio de uma outra modalidade de empréstimo, dessa feita por meio do capital de giro.

A adoção dessa estratégia permitiu que grupos econômicos norteamericanos, portugueses, espanhóis, franceses, canadenses e belgas, com um pequeno aporte de capital, entrassem no Brasil, que é o quarto maior mercado de energia elétrica, perdendo somente para os Estados Unidos, China e Índia.

Passados 10 anos das privatizações, verificou-se que os maiores empréstimos concedidos jamais foram honrados. As empresas norte-americanas AES Corporation e a Southern Electric Brasil Participações foram responsáveis por um prejuízo de respectivamente de R\$ 3,2 bilhões e R\$ 2,2 bilhões, a preços de julho de 2004. Isso significa que o Estado brasileiro, por meio do BNDES assumiu um prejuízo de R\$ 5,4 bilhões com a venda de seu próprio patrimônio.

Da análise procedida sobre o ambiente regulatório, percebeu-se que o Estado continua atuando fortemente no setor. Mostrou-se que o Estado subvenciona, direta ou indiretamente, o capital privado. Isso é realizado de maneira direta tanto através de medidas fiscais como de empréstimos e créditos em condições vantajosas. Uma vez privatizadas as empresas, foram criados mecanismos que favoreceram os detentores das concessões, tendo sempre o Estado como garantidor desses benefícios.

Dentre esses benefícios, é importante que se explicitem alguns. Durante o apagão que durou de junho de 2001 a fevereiro de 2002, foi autorizado, além do aumento imediato nas tarifas, o ressarcimento da receita não auferida pelas concessionárias. Assim, foram feitas projeções financeiras simulando um ambiente sem racionamento e foi permitido que as concessionárias embutissem nas tarifas a diferença entre a receita projetada e a realmente auferida. Com esse mecanismo instituído pela Câmara de Gestão da Crise e a Aneel, os consumidores de energia elétrica estão arcando com um ônus de R\$ 32 bilhões. Quem socorreu as empresas privatizadas foi o BNDES que aportou recursos para suportar o ônus uma vez que os valores foram diferidos até 2008. Paradoxalmente, o tratamento dado durante o apagão às empresas não privatizadas foi diferenciado, não houve aporte do BNDES, pois, regimentalmente, tal socorro não é permitido às empresas públicas.

Cabe também registrar os subsídios cruzados que permeiam o ambiente regulatório do setor elétrico que se dá por meio de tarifas diferenciadas, as quais, os consumidores residenciais pagam o dobro da tarifa dos industriais. Outro subsídio altamente regressivo é o encargo tarifário Conta Consumo de Combustível Fóssil - CCC, o qual permite que as empresas instaladas na Zona Franca de Manaus, as quais já usufruem de incentivos fiscais que são inerentes àquele sistema, tenham tarifas subsidiadas cujo ônus é rateado por todos os consumidores brasileiros.

Igualmente regressiva foi a instituição da tarifa social criada pela Lei nº 10.438/2002 que, embora teoricamente se destinasse a atender os consumidores de baixa renda, beneficia os que consomem até 80 KWh, tendo-se comprovado que esse nível de consumo não é características de domicílios pobres, mas o inverso, quem reside em flat, por exemplo, tem maior possibilidade de usufruir da tarifa subsidiada que uma família pobre, pois, em geral, abriga um maior número de pessoas, conseqüentemente, tem um consumo maior que 80 KWh e não se beneficia com a tarifa.

Consta do Relatório das Contas de Governo de 2004 que o setor elétrico recebeu do BNDES 46% de um total de R\$ 51,5 bilhões (em valores de 31/12/2004) destinados aos setores de infra-estrutura ao longo do período 1998-2004, o que demonstra que são os recursos públicos e não privados que dinamizam o setor, como bem demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico □ SEQ Gráfico * ARABIC □5□ – Investimentos em energia elétrica, em R\$ milhões de 31/12/2004.

□

Fonte: ANEEL e MME.

Os argumentos até agora apresentados tratam da primeira vertente elencada no problema dessa dissertação que analisa a atuação do Estado. Diferentemente do ideal liberal que prega a retirada do Estado do mercado, nosso modelo, nesse ponto é exatamente o oposto. Na verdade, dentre os vários postulados que compuseram o “Consenso de Washington” a que foi adotada com maior afinco foi o ajuste fiscal. Esses resultados fiscais são acompanhados *pari passu* pelos organismos internacionais e fielmente cumpridos pelos governos, principalmente os da América Latina, que têm dívidas externas elevadas.

O Estado Brasileiro atua de acordo com a tese de Offe, sobre a estratégia geral do Estado capitalista, que é a de garantir as condições para que todo o processo de produção se organize de forma que todos os membros desta sociedade sejam incluídos nas relações de troca. O elo entre as estruturas políticas e as econômicas da sociedade capitalista é a forma mercadoria. A estabilidade de cada uma dessas estruturas depende da universalização da forma-mercadoria.

A segunda vertente levantada pelo problema dessa dissertação foi a questão da modicidade tarifária, pois a premissa adotada pelo processo de privatização era que a empresa deixando de ser pública, ofereceria serviço melhor e com menor tarifa. Entretanto, as tarifas de energia subiram mais que a inflação, medida pelo IPCA. Enquanto o IPCA acumulado no período jan/95-dez/04 foi de 230%, a variação do índice de preços de energia elétrica residencial da Fundação Getúlio Vargas foi de 453%. Concomitantemente, a receita do setor que em 1995 era de R\$ 14,84 bilhões, em 2004 alcançou o valor R\$ 66 bilhões.

É importante destacar que se trata de um monopólio natural, o consumidor não tem outra opção de acessar o serviço a não ser pela concessionária que a adquiriu durante a privatização. Outro fato digno de registro é que foi promovida uma intensa redução nos quadros de trabalhadores no setor elétrico. Em 1995, o setor empregava 172.693, ao final de 2002 havia apenas 94.175 trabalhadores. Paralelo a isso, a força de trabalho empregada passou a atender a um maior número de consumidores por trabalhador, senão vejamos: em 1995 eram 221 consumidores por trabalhador e em 2002 passaram a ser 547 consumidores por trabalhador.

O expressivo aumento dos indicadores de desempenho operacional das concessionárias não se consubstanciou em redução nas tarifas. Assim, o argumento de que o capital privado se encarregaria de expandir o sistema elétrico e que — no ambiente competitivo do mercado — as tarifas ficariam mais baratas, não se concretizou.

A terceira vertente estudada sobre as privatizações tratou da universalização dos serviços. Dados agregados do IBGE apontaram que 96% da população tem acesso à energia elétrica, de acordo com a PNAD 2003, esse percentual em 1993 era de 89%. Apesar da significativa evolução, quando esses dados foram abertos, revelaram uma enorme assimetria na distribuição do acesso a esse serviço público. Constatou-se que o fenômeno exclusão elétrica que atinge 12 milhões de brasileiros tem uma forte influência regional. Os

microdados apontam que 68% dos excluídos do acesso à energia elétrica situam-se na Região Nordeste, e 77% desse contingente está situado na zona rural.

Esses dados adquirem relevância ao demonstrar que, enquanto na Região Nordeste, em média, 8,78% da população não tem acesso à energia elétrica, na Região Sudeste 0,68% não acessam o serviço. A exclusão revela-se ainda mais grave na zona rural de alguns Estados. É o caso de Tocantins, Maranhão e Piauí, onde aproximadamente de 20% da população não possui energia elétrica. Na zona rural destes Estados, a exclusão elétrica atinge 63,0% dos domicílios no Tocantins, 52,8% no Maranhão e 48,4% no Piauí.

No que diz respeito à quarta e última vertente que é o controle social, foram analisados os relatórios de contribuição divulgados pela Aneel, até junho de 2005, das audiências e consultas públicas, com o intuito de aferir qual a recepção das contribuições efetuadas pelos consumidores e pelas concessionárias. Foram tabuladas 4.340 contribuições. Desse total, 71% foram oriundas das concessionárias ou de suas associações e 29% dos consumidores, associações de bairros, Procons, Conselhos dos Consumidores ou organizações não governamentais.

Desses percentuais, apenas 3% das contribuições dos consumidores foram aceitas em contraponto com as das concessionárias onde esse percentual foi de 45%. Esses números são bastante revaladores, pois sinalizam quem, de fato, interfere no processo decisório da Aneel. Não é o cidadão/consumidor, como previa o marco regulatório, mas sim as próprias concessionárias reguladas.

A leitura dos relatórios e atas das audiências permite constatar que tecnicamente as proposições das concessionárias e suas associações são bem articuladas, são propostas consistentes, enquanto as dos consumidores são, por vezes, carentes de qualquer embasamento técnico e facilmente contestáveis. Enquanto os cidadãos/consumidores vão para a audiência sem proposta concreta, as concessionárias e suas associadas levam profissionais preparados para expor suas posições. As agências reguladoras são consideradas na estrutura estatal como entes neutros que, teoricamente, fazem a intermediação entre os consumidores e os investidores.

Essa situação se insere na propositiva de Poulantzas quando afirma que a discussão no aparelho do Estado está separada das massas pela relação entre poder e conhecimento, é uma discussão de ação, de estratégia. O conhecimento usado pelo Estado é parte de uma

estratégia para a ação política no seio da ideologia dominante. E essa discussão é alimentada pelo conhecimento disponível ao Estado através de seus “peritos”. O Estado ajuda a definir essa condição financiando e empregando intelectuais e, em seguida, a usa, de um modo específico, para reforçar a exclusão das massas do processo de tomada de decisões, enquanto, ao mesmo tempo, legitima seu papel como o centro do poder e de tomada de decisões.

A atuação da agência reguladora está fortemente relacionada com o ambiente político em que ela opera. Existe uma correspondência entre os traços contextuais e as características internas da burocracia. As principais características do contexto brasileiro podem ser enumeradas como: a debilidade das instituições; o baixo nível de organização da sociedade civil; o baixo nível de expectativa quanto à atuação do governo; o baixo nível de participação; o povo como objeto da política pública.

O pano de fundo que perpassa nessas características de nossa sociedade está no que Poulantzas ressaltava da separação relativa do político e do econômico, que mostra o Estado como um aparelho especializado, centralizado, de natureza especificamente política, consistindo num agrupamento de funções anônimas, impessoais e formalmente distintas do poder econômico.

Viu-se que a reforma do aparelho do Estado brasileiro implementou formas de participação da sociedade, a exemplo das audiências e consultas públicas, como se a mera inserção desses dispositivos no arcabouço legal fossem suficientes para legitimar suas ações.

Esses foram os argumentos utilizados no estudo de caso para tratar das quatro vertentes elaboradas no problema da dissertação. Cotejaram-se os postulados liberais que lastrearam as privatizações e a prática estatal, ficando evidenciado que o Estado, longe de ser mero regulador do mercado, continua sendo o garantidor dos investimentos no setor, coadunando-se com a visão política do Estado, na teoria de Claus Offe, que revela a dinâmica situada na contradição entre o papel do Estado como um mentor da acumulação de capital e sua legitimidade do ponto de vista dos eleitores. O Estado organiza a sociedade favorecendo a acumulação de capital e a legitimação democrática, isto é, ele se oferece

como campo para regulamentação dos conflitos sociais, como mediador das crises e como palco para o debate político.

BIBLIOGRAFIA

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Disponível em HYPERLINK "http://www.aneel.gov.br" www.aneel.gov.br . 2005. Consultas e Audiências Públicas.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. pós-neoliberalismo : As Políticas Sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1993. pág. 10.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em www.bndes.gov.br.

BRANCO, Adriano Murgel. Política Energética e Crise de Desenvolvimento : a antevisão de Catullo Branco. São Paulo. Paz e Terra. 2002.

BRANCO, Catullo - Energia Elétrica e Capital Estrangeiro no Brasil. Editora Alfa Omega. São Paulo. 1975.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Disponível em HYPERLINK "http://www.mme.gov.br" www.mme.gov.br . 2003.

_____. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Brasília, Imprensa Nacional, 1995.

_____. Programa Luz para Todos. Disponível em HYPERLINK "http://www.mme.gov.br" www.mme.gov.br . 2005.

BORON, Atílio A. Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle - Caderno 1 do MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - Brasília - DF / 1997.

_____. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. Revista do Serviço Público, 50(4).1999.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando Devemos Traduzi-la para o Português?”. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 24(2), fev/abr. 1990.

CARNOY, Martin. Estado e Teoria Política. 2ª. Edição. Campinas-SP: Papirus. 1988.

CARVALHO, Joaquim Francisco de. Contrução e Desconstrução do Sistema Elétrico Brasileiro, em Política Energética e Crise de Desenvolvimento, organizado por Adriano Murgel Branco. Editora Paz e Terra, São Paulo, 2002.

CHILCOTE, Ronald H. Teorias de política comparativa: a busca de um paradigma resonciderado; tradução de Carlos Alberto Silveira Netto Soares. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

CPFL. Companhia Paulista de Força e Luz. Disponível no site www.cpfl.com.br/new/conheca_energia/historico.asp

ELETRONBRAS. Boletim Anual 2002 - SIESE- Sistema de Informações Empresariais do Setor de Energia Elétrica -MME/ANELL/ELETRONBRAS.

ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. Trad. Leandro Konder. 8ª.edição. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. 1982.

FURTADO, Celso. O Mito do Desenvolvimento Econômico. São Paulo. Paz e Terra. 3ª Edição. 2001.

GONÇALVES, Dorival Jr. Reestruturação Do Setor Elétrico Brasileiro: Estratégia de Retomada da Taxa de Lucro do Capital?, Dissertação de Mestrado, PIPGE/USP, 2002.

HAYEK,F.A. Von. Os Fundamentos da Liberdade, Brasília, Editora. UNB, 1983.

_____. O Caminho da Servidão, Rio de Janeiro, Editora Expressão e Cultura/Instituto Liberal, 1987.

IANNI, Octavio. A Sociedade Global. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2001.

KEYNES, John Maynard. O Fim do Laissez-Faire. Tradução de Miriam Moreira Leite. in: John Maynard Keynes: economia. Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo: Editora Ática. Volume 6.

LEITE, Antonio Dias - A Energia do Brasil - Editora Nova Fronteira 1997.

LIMA, José Luiz - Políticas de Governo e Desenvolvimento do Setor de Energia Elétrica: do Código de Águas à Crise dos Anos 80 – São Paulo: Memória da Eletricidade. 1995.

LORENZO, H.C. de. O setor de energia elétrica no Estado de São Paulo: 1900-1980. Campinas/SP: UNICAMP, 1987.

MARX, K. e ENGLES, F. A Ideologia Alemã, Editora Centauro, São Paulo. 2002.

_____. Manifesto do Partido Comunista. Editora Martin Claret, São Paulo. 2004.

_____. Para a crítica da economia política. Abril Cultural, São Paulo, 1982.

_____. O Capital – Crítica da economia política. Livro 1, São Paulo: Civilização Brasileira (Coleção Perspectivas do Homem), 1968.

_____. O Capital – Crítica da economia política. Livro 3, São Paulo: Civilização Brasileira (Coleção Perspectivas do Homem), 1974.

_____. A origem do capital. São Paulo: Centauro Editora, 2000.

MC DOWAL, Duncan L. — The light: Brazilian Traction, Light Power Company Limited, 1988.

MIROW, Kurt Rudolf. A ditadura dos Cartéis: Anatomia de um Subdesenvolvimento. Editora Civilização Brasileira, 16ª Edição, 1979.

MISES, Ludwig Von. Uma Crítica ao Intervencionismo, Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 1987. pág. 16.

MUELLER, Bernardo. Regulação, Informação e Política: Uma Resenha da Teoria Política Positiva da Regulação. Em Módulo de Especialização em Regulação de Serviços Públicos Concedidos, Tribunal de Contas da União, 2003.

SAUER, Ildo Luis. Energia Elétrica no Brasil Contemporâneo, em Política Energética e Crise de Desenvolvimento, organizado por Adriano Murgel Branco. Editora Paz e Terra, São Paulo, 2002.

SZMRECSANYI, T.; Granziera, R. G. (Org.) Getúlio Vargas e a Economia Contemporânea. Campinas: Editora da Unicamp, 1986, (Série Debates).

THERBORN, Göran. Como domina la classe dominante? Aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo. 4ª.edição. México, D.F., Siglo XXI. 1989.

WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. In: Latin America adjustment: how much has happened? Washington DC: The Institute for International Economics, 1990.

TENDLER, Judith. *Electric Power in Brazil Entrepreneurship in the Public Sector*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1968.

OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Editora Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro - RJ, 1984.

OLIVEIRA, Ricardo Gorini de; Tomalsquim, Maurício Tiomno. *As Empresas Privatizadas do Setor Elétrico Brasileiro*. Editora Eenergia, Coppe – UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.

PECI, Alketa; Cavalcanti, Bianor. *A Outra Face da Regulação: o Cidadão no Novo Modelo Regulatório Brasileiro*. Publicado em *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 1, n° 3, pág. 9-31, jul/set. 2003.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. São Paulo: Paz e Terra. 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TC 014.698/2002-7. Disponível em HYPERLINK "<http://www.tcu.gov.br>" www.tcu.gov.br – Jurisprudência.

_____ TC- 013.237/2004-1. Disponível em HYPERLINK "<http://www.tcu.gov.br>" www.tcu.gov.br – Jurisprudência.

_____ Contas do Governo – 2004. Disponível em HYPERLINK "<http://www.tcu.gov.br>" www.tcu.gov.br – Jurisprudência.

ANEXO I

Metodologia

Este trabalho consiste em uma análise estatística dos dados de duas pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) e a Pesquisa de Padrões de Vida (PPV). Por meio da análise, busca-se investigar dois fenômenos: (i) quais características sócio-econômicas estão relacionadas à falta de acesso aos serviços de distribuição de energia elétrica, e (ii) se existe relação entre consumo domiciliar de energia elétrica e renda *per capita*. Para tal, foi utilizado o programa estatístico SPSS - Statistical Package for Social Sciences (versão 11.0).

LEITURA E TRATAMENTO DE DADOS DA EVOLUÇÃO DO ACESSO

As análises de dados foram procedidas a partir das informações do IBGE constantes das Pesquisas Nacionais por Amostragem Domiciliar – PNAD, cuja abrangência geográfica atual cobre todo o País, com exceção da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. As PNAD estudadas são dos anos de 1993, 1995, 1997, 1999, 2001 e 2003 e os dados referem-se a setembro do respectivo ano informado.

As PNAD's apresentam resultados de pesquisa detalhados até o nível de microdados, com informações básicas abrangendo características gerais da população, educação, trabalho e rendimento, bem como famílias e domicílios. A base de dados da PNAD é composta por dois arquivos em formato texto, um com características de domicílios (DOM) e outro com características de pessoas (PESS). Esses arquivos foram unidos para se cruzar dados de chefes de domicílio e de família com os respectivos dados deste domicílio.

O dado disponível nas PNAD para avaliar o acesso a energia elétrica em rede refere-se à forma de iluminação do domicílio, que pode assumir os seguintes valores segundo a fonte de energia utilizada:

- (1) elétrica (de rede, gerador, solar);
- (3) óleo, querosene ou gás de botijão;
- (5) outra forma;
- (9) ignorado ou não aplicável.

Essa variável foi transformada em outra, dicotômica, que assume o valor 1 se a fonte de energia for elétrica e 0 em caso contrário. Ao utilizá-la para avaliar o acesso à rede de distribuição de energia elétrica, há que se fazer a ressalva de que esse procedimento irá introduzir um componente de erro por considerar como tendo acesso à rede de distribuição de energia os domicílios que na verdade são atendidos por gerador (eletromecânico ou fotovoltaico). No entanto, avalia-se que o erro é pequeno, por tais ocorrências serem, em média, proporcionalmente desprezíveis dado o universo de domicílios atendidos pela rede de distribuição de energia elétrica□.

O erro em questão estará presente na análise apenas quando tratar-se de benefícios da tarifa social que não serão usufruídos pelos que cidadãos que não tem acesso à energia

elétrica em rede. Nesse caso, estarão sendo computados, dentro do grupo dos que são atendidos por rede, alguns domicílios que na realidade usam gerador. Ou seja, o grupo dos excluídos dos benefícios da tarifa social é maior do que o a ser avaliado econometricamente.

No entanto, quando o objetivo é contextualizar o acesso à energia elétrica e analisar as características dos “excluídos elétricos” (ou seja, dos que não tem acesso à luz elétrica), não há que se falar em erro. A variável classifica adequadamente os que têm e os que não têm acesso à energia elétrica, seja qual for sua fonte.

O diagnóstico da exclusão elétrica, relacionando o fenômeno a características sócio-econômicas dos excluídos e de seus domicílios é feita a partir dos dados de 2003, sendo as PNAD de 1993, 1995, 1997, 1999 e 2001 utilizadas apenas para avaliar a evolução da parcela da população sem acesso à energia elétrica e compará-la com as parcelas sem acesso a outros serviços públicos.

LEITURA DE DADOS RELATIVO A RENDA X CONSUMO DE ENERGIA

Para responder a essa questão utilizou-se a Pesquisa sobre Padrões de Vida – PPV 1996/97. Esses dados foram tratados por meio do programa estatístico SPSS e efetuado o confronto entre renda per capita e consumo em KWh dos indivíduos pesquisados. Como o dado disponível na PPV é gasto com energia elétrica em Reais, foi necessário tratar os dados disponíveis.

TRATAMENTO DE DADOS DE CONSUMO EM KWH

Para quantificar o consumo mensal domiciliar de energia elétrica em KWh foram utilizados os dados da PPV-1996/1997 através da variável – Gasto com Iluminação (V01b12). Essa variável foi considerada para todos os indivíduos que utilizam energia elétrica como fonte de iluminação, tendo-se excluído os indivíduos sem energia elétrica.

Essa variável mensurada em real (R\$) foi dividida pela tarifa fornecida pela ANEEL de cada concessionária das localidades abrangidas pela pesquisa, criando-se a partir daí uma nova variável medida em KWh. A partir daí, foi criada uma variável categórica, estratificada em faixas de consumo em KWh.

□ A pouca relevância da quantidade de domicílios atendidos por geradores frente ao número atendido por rede

Em função de limitações quanto à identificação da localização dos domicílios, possível apenas para os situados nas regiões metropolitanas de Recife, Fortaleza, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador, o que é necessário para identificar qual a concessionária que atende cada domicílio, e portanto qual a tarifa para transformar a variável gasto (em R\$) em consumo (em KWh), foram considerados apenas os dados relativos a essas regiões metropolitanas.

Para testar a consistência dos resultados obtidos, os microdados de consumo em KWh foram então agregados por faixas de consumo, e confrontados com os mesmos dados fornecidos pela ANEEL, para cada uma das concessionárias que atendem as regiões incluídas na PPV: a participação relativa das faixas de consumo, em termos de número de unidades consumidoras e energia consumida em cada uma das diferentes faixas de consumo domiciliar sobre o total por concessionária (dado da PPV tratado), foi comparada com as mesmas participações relativas fornecidas pela ANEEL. (Anexo 9.4)

TRATAMENTO DE DADOS DE RENDA PER CAPITA

Para comparar a aderência da distribuição de renda da amostra obtida à nacional, foi feita uma comparação entre os dados da amostra com os dados de renda da PNAD do ano de 1997. As variáveis de renda utilizadas para a comparação foram, na PNAD 1997, a “Faixa de Renda per capita do domicílio” criada com base na variável original V4614 – renda do trabalho principal - dividida pela variável V0105 – nº de moradores. Já na PPV, a “Faixa de Renda per capita do domicílio” criada com base na variável original RENDOM – Renda Domiciliar - dividida pela variável DOMSIZE – nº de pessoas no domicílio.

MODELAGEM ECONOMETRICA: ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE CONSUMO (KWH) E RENDA PER CAPITA

O primeiro passo para analisar a relação entre renda per capita e consumo de energia elétrica foi calcular o coeficiente de correlação de Pearson entre essas duas variáveis, a partir da amostra obtida conforme descrito anteriormente.

Foi criado um modelo de regressão linear com intercepto tendo como variável dependente o consumo total domiciliar de energia elétrica e como variável explicativa a

elétrica é confirmada por técnicos da ANEEL.

renda per capita do domicílio. Esse modelo foi repetido para: consumo per capita x renda per capita. Acrescentou-se ao modelo a variável número de moradores e de cômodos para testar a sensibilidade do modelo a outras variáveis, em especial no que toca ao seu poder explicativo.