

A UTILIZAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (1930-1994)

JOB DE FIGUEIREDO SILVÉRIO ALVES

Mestrando em História Social das Relações Políticas pela UFES

LUIZ CLÁUDIO MOISÉS RIBEIRO

Doutor em História e Professor do PPGHIS/UFES

RESUMO:

Este trabalho analisa a utilização do setor elétrico brasileiro pelo Estado como instrumento de implementação de políticas públicas. Pretende-se evidenciar de que forma as estratégias do Estado, na indução ou coordenação do desenvolvimento sócio-econômico, influenciaram a evolução dos serviços públicos de energia elétrica no Brasil.

Palavras-chave: políticas públicas; serviços públicos de energia elétrica; Estado.

ABSTRACT:

This work analyzes the use of Brazilian electrical sector by the State as an implementation tool of public policies. This work intends to highlight how the State strategies in the conduction or coordination of the social-economic development affects the electric energy public services evolution in Brazil.

Key words: public policies; electric energy public services; State.

Em 1993, durante um ciclo de palestras voltado para o resgate da história do setor de energia elétrica no país, iniciativa do Centro de Memória da Eletricidade no Brasil¹, Paulo Richer, engenheiro e primeiro presidente das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRÁS (1962), narrou um episódio ocorrido durante o governo de Juscelino

Kubitschek (1956-1961), por ocasião de uma greve de bondes no Rio de Janeiro para aumentar o salário dos motorneiros e cobradores: “[...] se aumentasse o preço do bonde, a UNE [União Nacional dos Estudantes] iria para a rua e viraria os bondes. Então o presidente Juscelino encontrou uma solução: colocou um adicional na tarifa de energia elétrica para pagar o aumento dos cobradores e dos condutores de bondes” (CENTRO DA MEMÓRIA, 1995:103).

Longe de ser apenas um fato curioso na história da energia elétrica no país, ressalvadas as especificidades da exploração do serviço de eletricidade à época, a lembrança desse episódio é reveladora e oportuna para simbolizar o questionamento acerca das estratégias de ação do Estado no interior da estrutura social, a partir de uma leitura da evolução do *setor elétrico brasileiro - SEB*.

Desde muito cedo o Estado descobriu as potencialidades do setor elétrico brasileiro como instrumento de implementação de políticas públicas e, através de medidas como a contenção tarifária, a repartição dirigida dos custos dos serviços, a realização de investimentos imprudentes e a criação de tributos e encargos setoriais, procurou utilizá-lo como reforço na consecução de suas diretrizes sócio-econômicas, mesmo colocando em risco, por vezes, a própria sobrevivência do setor.

As políticas públicas, implementadas com o concurso do SEB e voltadas para a inserção social, a distribuição de renda, a integração regional e o desenvolvimento econômico, dentre outras motivações, acabaram por traduzir interesses organizados ou correntes ideológicas operando dentro do governo, não podendo, de qualquer forma, serem entendidas como uma ação estranha às competências do Estado.

Acompanhando a trilha aberta pelos eventos passados, torna-se objetivo desta pesquisa analisar a utilização do setor elétrico brasileiro, como instrumento de implementação de políticas públicas pelo Estado. Colocou-se como hipótese central que essa estratégia estatal modelou, ao longo de um século de evolução, a face dos serviços públicos de energia elétrica no Brasil.

No tratamento da hipótese é feita uma leitura do processo histórico de formação do SEB, priorizando-se a verificação da confluência entre a evolução do papel desempenhado pelo Estado, na indução ou coordenação do desenvolvimento sócio-econômico e os modelos institucionais-regulatórios adotados, em decorrência do pensamento político-econômico dominante, de forma a caracterizar uma trajetória de estratégias estatais implementadas no

país com o concurso do setor elétrico e que, acabaram por moldá-lo.

A partir do século XIX, as grandes transformações de ordem social, econômica, e tecnológica, originadas pela Revolução Industrial, promoveram uma mudança estrutural nas relações entre Estado e sociedade destruindo a separação entre ambos a partir dos fenômenos correlatos de intervencionismo estatal na esfera social e de transferência de competências públicas para entidades privadas, em um processo dialético de estatização da sociedade e de socialização do Estado (HABERMAS, 2003).

O processo de interpenetração do Estado e da sociedade é corroborado, já no século XX, pelo aumento do leque de tarefas atribuídas ao Estado social, que sobreviveria mesmo às investidas das políticas neoliberais, a partir da década de 1980, se constituindo em uma instituição tão robusta quanto dispendiosa, cuja própria magnitude dificultaria propostas de desmontagem de seus organismos fundamentais, dadas as pesadas conseqüências políticas de se procurar implantar medidas que soariam impopulares aos ouvidos da massa de eleitores (SADER; GENTILI, 1998). Chega-se evolutivamente a uma condição na qual:

[...] a escala e a difusão da intervenção do Estado no capitalismo contemporâneo são hoje incomensuravelmente maiores do que em qualquer outra época e sem dúvida alguma continuarão a crescer. O mesmo se aplica para a ampla rede de serviços sociais em relação aos quais o Estado assumiu responsabilidade direta ou indireta (MILIBAND, 1972:20)

O Estado que invade e engloba a sociedade subordina os interesses privados ao bem comum ou é assediado pelos interesses privados, por meio de grupos de pressão, que se servem da máquina administrativa para alcançar seus objetivos próprios:

Através de leis e medidas administrativas, o Estado intervém profundamente na esfera do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social, pois os interesses concorrentes das forças sociais se transformam em dinâmica política e, intermediadas pelo intervencionismo estatal, retroagem sobre a própria esfera. Examinando-se isso a grosso modo, a ‘influência democrática’ sobre o ordenamento econômico não pode ser negada (HABERMAS, 2003: 176).

Para fins deste trabalho, o conceito de políticas públicas está vinculado à tradição de

associá-las às políticas governamentais (objetivos, princípios, programas e metas de um governo), abarcando neste contexto a citação eventual de políticas setoriais (como política tarifária, econômica, industrial), e dando à dimensão “pública” (e não privada ou coletiva) o caráter imperativo das “[...] decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público” (RUA, 1998:232).

Analisando o conceito de *políticas públicas*, encontramos em fontes bibliográficas uma multiplicidade de representações. Nesse ínterim, a visão de Reis (1989:90), para qual “as políticas públicas são as traduções técnico-rationais de soluções específicas do jogo de interesses da política”, se complementa com a de Rua (1998), para a qual a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos.

Com relação ao setor elétrico brasileiro – SEB podemos entendê-lo como a conformação, no país, das atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica mediante a atuação de agentes estatais (empresas públicas e órgãos regulador, planejador e coordenador) e privados a partir de um dado modelo institucional-regulatório.

A energia elétrica começou a ser utilizada no Brasil, nos anos finais do século XIX, sem uma defasagem temporal significativa em relação ao emprego dessa nova tecnologia em países da Europa e nos Estados Unidos. As dificuldades e os custos, associados ao emprego da energia elétrica, fizeram com que as primeiras utilizações estivessem voltadas, prioritariamente, ao fornecimento para determinadas atividades econômicas privadas ou para o serviço público de iluminação:

Na virada do século XIX para o século XX estavam em curso várias iniciativas privadas e locais de geração de energia elétrica, especialmente nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. A maioria era promovida por empresários cujas atividades agrícolas, comerciais, industriais ou financeiras estavam vinculadas às localidades a serem beneficiadas pela introdução dos novos serviços (LEITE, 1997:47).

Se por trás dessas iniciativas pioneiras estavam empresários (grandes e pequenos) e municipalidades, data também dessa época a chegada dos primeiros investidores estrangeiros,

interessados no potencial da exploração dos serviços públicos de eletricidade nas fases de modernização e industrialização de cidades como São Paulo e Rio de Janeiro.

Destaca-se, a partir desse período, a constituição da São Paulo Railway, Light and Power Company Limited (1899) e da Rio de Janeiro Tramway, Light and Power Company Limited (1905), empresas do grupo canadense que ficaria popularmente conhecido como Light e, um pouco mais tarde, da American and Foreign Power Company Inc. – AMFORP (1927, americana). Ao lado dos serviços de eletricidade, as concessionárias podiam explorar as atividades de telegrafia, telefonia e transporte de cargas e passageiros, aproveitando a mesma estrutura empresarial e em regiões de concentração urbana com elevada densidade populacional, o que, segundo Gonçalves Júnior (2002), teriam sido os grandes atrativos para a vinda dos investimentos estrangeiros focados na prestação de serviços públicos.

Nos primeiros anos do novo século, ao lado do grupo Light, a geração e a distribuição de energia eram feitas no país, em caráter privado ou público, por uma miríade de pequenos empreendimentos térmicos e hidrelétricos pertencentes a empresas de caráter local, voltados para o atendimento de um único município, de instalações autoprodutoras em estabelecimentos industriais ou de pequenas unidades consumidoras domésticas nas áreas agrícolas, e responsáveis por um elevado ritmo de implantação de instalações para produção e uso da eletricidade.

Os principais aspectos, associados ao rápido desenvolvimento do setor elétrico nesse início de século, guardam correlação com a expansão do complexo agrário-exportador (principalmente da cafeicultura paulista) e do consumo industrial, como: a expansão urbana e o assalariamento, a diversificação das atividades comerciais, bancárias e de prestação de serviços, o aumento dos estabelecimentos industriais, a importação de equipamentos elétricos, a utilização cada vez maior de novas tecnologias usuárias da energia elétrica (como iluminação e bondes elétricos) e a substituição das máquinas a vapor existentes nas fábricas (LORENZO, 2002; SOUZA, 2002; CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

Na década de 1920, a AMFORP focou suas ações na encampação de pequenas concessionárias existentes no interior de São Paulo e em pólos como Recife/PE, Salvador/BA, Natal/RN, Maceió/AL, Curitiba/PR, Vitória/ES, Porto Alegre-Pelotas/RS, Belo Horizonte/MG e Niterói-Petrópolis/RJ, compondo a outra metade de um processo de concentração de capitais que acabaria por deixar sob o monopólio das grandes concessionárias estrangeiras (Light e AMFORP) praticamente todas as áreas mais desenvolvidas do país², levando a uma quase desnacionalização do setor elétrico brasileiro.

As empresas nacionais, a despeito do pioneirismo dos primeiros anos, incapazes técnica e financeiramente de enfrentar o desafio de atender a rápida expansão da demanda pelos serviços, acabaram passando ao controle de capitais estrangeiros, o que, forjando o perfil do setor elétrico brasileiro na chegada a década de 1930, acabaria por fomentar as teses nacionalistas e de intervenção do Estado na revisão do modelo institucional das décadas seguintes (LEITE, 1997).

O papel do Estado frente ao nascente setor elétrico brasileiro não era institucionalizado e tampouco transparente, predominando a prestação de serviços de forma monopolista e verticalizada³, sem uma regulamentação específica e abrangente, reproduzindo como regra geral o perfil de uma intervenção no domínio econômico, subordinada às alianças políticas formadas no atendimento dos interesses agrário-exportadores, prevaletes no período⁴. Se a política intervencionista estatal não era mais ampla estaria, entretanto, longe de um “liberalismo puro” (ARAÚJO, 1977; SOUZA, 2002; CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

No que pese a Constituição Federalista de 1891⁵, a ausência de aparatos administrativos e legais, a falta de recursos para o provimento pelo Estado da infra-estrutura dos serviços de eletricidade e o envolvimento das concessionárias com as forças políticas da época, temos, nos dizeres de Leite (1997:46) que:

Na ausência de legislação específica, os serviços de eletricidade, desde a geração até a distribuição, eram baseados nos atos de concessão e no correspondente contrato entre o concessionário e o poder público. Este poderia ser representado indistintamente pelo governo federal ou pelos governos estaduais e municipais, dependendo da natureza e abrangência do objeto do contrato. Diferia conforme o caso, podendo portanto o sistema admitir variadas soluções (LEITE, 1997:46).

As tarifas de eletricidade, praticadas no período, eram negociadas e fixadas nos contratos de concessão, acompanhando geralmente critérios de razoabilidade e semelhança, pesando nessa discussão as diferenças existentes entre as muito bem estruturadas e preparadas concessionárias estrangeiras e as pequenas prefeituras, incapazes de exercer uma adequada fiscalização, com as quais se discutiam e fechavam os termos do contrato. Dependendo do nível e da importância das relações mantidas entre as concessionárias e as forças políticas ligadas à atividade agrário-exportadora, por ocasião da celebração dos contratos, o prazo de duração da concessão poderia se estender de 30 até 70, 80 ou 90 anos, exemplificando como a

evolução do SEB acabava por reproduzir as formas características do desenvolvimento do capitalismo no Brasil (GONÇALVES JÚNIOR, 2002; LORENZO, 2002).

Era comum à época a introdução nos contratos da *cláusula-ouro* que determinava as tarifas no momento do pagamento, metade em valores correntes e metade em ouro, a ser convertida ao câmbio médio do mês de pagamento. Prática comum no período, oriunda da política de garantia de juros para investimentos em ferrovias, a *cláusula-ouro* permitia, na prática, um contínuo reajustamento tarifário, garantindo a rentabilidade econômico-financeira dos serviços de energia elétrica.

O primeiro artigo de lei brasileira sobre a energia elétrica está no artigo 23 da Lei 1.145/1903, regulamentado pelo Decreto 5.407/1904 e que previa regras para os contratos de concessão de aproveitamentos hidrelétricos (ÁLVARES, 1978). Na prática os efeitos do Decreto foram muito reduzidos posto que não alcançava com força de lei os contratos com privilégio de exclusividade celebrados por municípios e estados ou então era afetado por disposições contidas nesses contratos⁶ (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

Em síntese temos, portanto, que do início da utilização da energia elétrica no país, e até 1930, período marcado pelo federalismo da Constituição de 1891, e pela intervenção restrita do Estado no domínio econômico, o que se percebeu foi a ausência de uma legislação específica, abrangente e funcional e de condições materiais para uma atuação estatal decisiva no SEB, bem como, a prestação dos serviços mediante atos de concessão e contratos celebrados tanto pelo governo federal quanto pelos governos estaduais e municipais, momento no qual as negociações poderiam estar submetidas a correlação de forças político-econômicas característica da época (ARAÚJO, 1977; SOUZA, 2002; CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

Com a vitória da Revolução de 1930⁷, ocorreram profundas transformações na estrutura político-econômica do país, já afetada pela crise econômica mundial de 1929, inaugurando uma nova etapa no processo de industrialização e modernização da sociedade brasileira. Nas raízes do novo marco histórico estavam o esgotamento do sistema oligárquico agro-exportador, o desenvolvimento urbano-industrial e a consolidação de um novo pacto de poder (NOGUEIRA, 1998):

[...] condensam-se simultaneamente, num curto período histórico, as múltiplas faces de um processo de organização das estruturas de um Estado-nação e de um Estado capitalista cuja forma incorpora, crescentemente, aparelhos regulatórios e peculiaridades intervencionistas que estabelecem um suporte ativo ao avanço da

acumulação industrial (DRAIBE, 1985:82).

A Revolução de 1930 impingiu mudanças institucionais ao setor elétrico decorrentes, principalmente, da preocupação do poder público em regulamentar suas atividades (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988). Observa-se que as medidas adotadas para o setor elétrico guardavam relação com as transformações em curso, caracterizadas pelo fortalecimento do poder de intervenção do Estado, pela montagem de um aparelho econômico estatal centralizado e por uma orientação para a política de desenvolvimento econômico na qual a industrialização figurava entre os objetivos principais (DRAIBE, 1985).

Como explica Nogueira: “[...] já não seria mais possível defender princípios liberais [...] o fortalecimento do Estado como centro de decisão e ação sobre a atividade econômica se impunha como a única via possível de industrialização”. Nos anos 30 “[...] a industrialização irá ganhar impulso [...] graças à regulação estatal e ao impacto da nova situação econômica mundial” (1998:35).

Neste contexto, fica simplificada a tarefa de identificar momentos em que a ação do Estado no SEB teve a função de facilitar a implementação de políticas governamentais, mais ainda a partir da clarificação feita a partir das conclusões de Gonçalves Júnior (2002:81-82):

[...] a longa crise econômica imposta ao capital mundial até meados dos anos 1930 e o segundo conflito mundial – 1939-1945 – criaram as condições para que surgisse no Brasil um projeto de desenvolvimento ligado aos interesses do capital nacional. Tinha como um dos seus principais fundamentos econômicos a implantação de um parque industrial voltado à produção de produtos destinados à substituição de importações. Deste modo, regular e/ou controlar a indústria elétrica brasileira, cuja totalidade estava concentrada nas mãos do capital estrangeiro, passa a ser uma das premissas para o desenvolvimento desta indústria nascente.

É dessa forma que, já em 1931, a publicação do Decreto 20.395 pelo governo federal suspendia todos os atos de alienação, oneração, promessa ou começo de transferência de qualquer curso perene ou queda d’água. Também em 1933, outras duas medidas do Estado sinalizaram uma postura bem diferenciada em relação àquela percebida nos governos anteriores: a criação de um Departamento Nacional da Produção Mineral – DNPM, com uma diretoria encarregada de tratar, entre outros, dos assuntos relativos à exploração de

aproveitamentos hidrelétricos, e a extinção da cláusula-ouro presente em alguns contratos de concessão, alvo de críticas constantes por parte da sociedade⁸, pois permitia um reajustamento automático das tarifas em caso de desvalorização cambial.

Tais medidas foram o prenúncio da promulgação por Getúlio Vargas, em 1934, do Código de Águas, preparado por Alfredo Valadão, a partir de um projeto original de 1907. A nova versão, no entanto, atribuía apenas à União o poder de autorização ou concessão para o aproveitamento de energia hidráulica, mas mantinha a separação da propriedade do solo da propriedade das quedas d'água e outras fontes de energia hidráulica passíveis de exploração, como no original. Assim, o aproveitamento industrial das águas e da energia hidráulica, mesmo que em propriedade privada, passou a depender de autorização federal.

Outro aspecto inovador no Código de Águas foi ter assegurado ao poder público a possibilidade de um controle muito mais rigoroso e efetivo sobre as concessionárias de energia, a partir da realização de fiscalizações de cunho técnico, financeiro e contábil, rompendo com o regime anterior de base meramente contratual⁹ (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988; VENÂNCIO FILHO, 1998).

Em relação às tarifas de energia elétrica, a cobrança passou a ser fixada pelo conceito de custo do serviço, ou seja, as tarifas a serem cobradas deveriam ser aquelas que permitissem a adequada cobertura das despesas de operação, a remuneração do capital investido e as reservas para promover a depreciação e a reversão dos ativos postos em serviço para atender os usuários¹⁰.

O Código de Águas enfrentou nos anos seguintes a sua aprovação, entretanto, sérias dificuldades para ser regulamentado, ocasionadas pela mudança do quadro institucional, pela inflação crônica do período de guerra, pelas dificuldades em importar ou produzir no Brasil os equipamentos necessários ao parque gerador e pelos posicionamentos em contrário das empresas do setor, que enxergavam em uma de suas determinações, a que o capital deveria ser remunerado pelo seu custo histórico (sem correção), um risco para a saúde financeira dos negócios mantidos no país (LEITE, 1997).

No Estado Novo, a nova Carta de 1937, embora mantendo os princípios aprovados pela Constituição de 1934, proibiu que companhias estrangeiras explorassem minas ou novos aproveitamentos hidráulicos no país, em consonância com o forte sentimento nacionalista da época. Com o Código de Águas e a Constituição de 1937, colocando critérios para a expansão dos sistemas elétricos e para a concessão de novos aproveitamentos a grupos estrangeiros, o

crescimento da demanda de energia, impulsionado pela industrialização, acenava de forma preocupante com crises de suprimento.

De 1930 a 1945, o consumo de energia elétrica cresceu a taxas muito superiores às da expansão da oferta, impulsionado pela aceleração do processo de industrialização e de urbanização das principais cidades brasileiras, provocando um aumento na taxa de utilização da capacidade instalada (maior índice de utilização dos empreendimentos existentes). Neste período, a potência instalada de energia elétrica no país passou de 779 MW para 1.342 MW, registrando uma variação de 72%, enquanto que o consumo passou de 243 GWh para 1.464 GWh, variando mais de 500%.

O cenário de escassez de investimentos no SEB, para o período em questão, também é explicado pela existência de aproveitamentos hidráulicos de porte, construídos antes de 1930 e que estavam com folga de atendimento, pelas conseqüências da crise econômica mundial de 1929 que afetaram não só os capitalistas estrangeiros, mas também a importação de equipamentos para serem utilizados na expansão dos serviços e pelas implicações da regulamentação do Código de Águas. O próprio Estado teve que adotar um posicionamento mais brando em relação às disposições do Código de Águas, que permitisse os investimentos necessários à prevenção de novos episódios de racionamento de energia, refletindo as dificuldades enfrentadas pelo Estado na remodelagem de um setor com predominância das companhias estrangeiras.

Com a ampliação da máquina administrativa estatal ocorreu a criação de diversos organismos focados para uma atuação em segmentos da economia, momento em que o setor elétrico assistiu a criação do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica – CNAEE (1939), diretamente subordinado à Presidência da República. O CNAEE implementaria uma política governamental voltada para a “[...] tributação dos serviços de eletricidade, a situação das concessionárias em face do Código de Águas e da Constituição de 1937 e a questão cada vez mais premente do suprimento de energia” (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988, p.89).

Ocorreram no período as primeiras iniciativas, de governos estaduais, buscando intervir diretamente no setor elétrico, em situações específicas, para garantir o atendimento energético. Foram nesse sentido os movimentos do governo do estado do Rio de Janeiro, a partir de 1937, voltados para a construção da usina hidrelétrica de Macabu, as ações do governo de Minas Gerais no início da década de 40 voltadas para a construção da usina de Gafanhoto e a instituição no estado do Rio Grande do Sul, em 1943, da Comissão Estadual de Energia Elétrica - CEEE, responsável pela primeira vez no Brasil, por um plano regional de

eletrificação (1943-1944).

As crises de suprimento, que cada vez mais se tornavam preocupantes, afetando a sociedade brasileira, estavam no âmago da decisão do governo em agir em prol de medidas efetivas de planejamento do suprimento. Com esse espírito, organizou-se no final de 1943, uma comissão técnica sob os auspícios do Conselho Federal de Comércio Exterior – CFCE para trabalhar na elaboração de um Plano Nacional de Eletrificação - PNE (concluído em 1946).

Mas, como veremos a seguir, é a partir da criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco - CHESF, fruto de ações promovidas ainda no governo Vargas, que teremos a representação do:

[...] marco inaugural de um novo estágio no desenvolvimento do setor elétrico brasileiro. Além do envolvimento do Estado no campo da geração da eletricidade o projeto da CHESF indicava a tendência à construção de usinas de grande porte e à dissociação entre a geração e a distribuição de energia elétrica (CENTRO DA MEMÓRIA, 1998:96)¹¹.

Portanto, em função da conjuntura proporcionada pela Revolução de 1930, observamos em relação ao setor elétrico os reflexos do aparelhamento do Estado, à medida que a criação de instituições e instrumentos regulatórios permitiu ao governo intervir na concessão para exploração de riquezas naturais, na prestação dos serviços de utilidade pública (elaborando códigos e regulamentos), na definição do regime econômico-financeiro das tarifas (controlando os lucros obtidos via monopólio) e no planejamento da expansão dos sistemas de energia. Dotado o Estado, dos instrumentos positivados que garantiam sua intervenção, as políticas governamentais puderam assim ser implementadas, em alguns casos, com o concurso do SEB, garantindo os objetivos de desenvolvimento econômico-social, suporte à industrialização, demarcação da soberania e defesa do território nacional.

Foi no governo Dutra, fechando a década de 1940

que se completou a fase de modificações estruturais que se operaram ao longo da

primeira metade do século XX, culminando na passagem de uma economia centrada na exportação de produtos primários, sobretudo agrícolas, para uma economia industrial voltada para o mercado interno e urbano, principalmente, tendo o Estado como elemento indutor deste processo. Essa passagem foi marcada por novas relações entre o Estado e os agentes econômicos constituindo um fator decisivo para o avanço e consolidação do capitalismo no país (RIBEIRO, 2003:35).

Em relação ao setor elétrico, o governo Dutra não “[...] imprimiu direção perceptível à trajetória institucional do setor: não se pretendeu recuperar a tarefa de regulamentação do Código de Águas nem se privilegiou a empresa pública como núcleo do desenvolvimento setorial” (LIMA, 1995:51). Entrementes, destaca-se, em relação às ações voltadas para o setor elétrico no governo Dutra, o plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte, Energia) de 1950 que, embora limitado e não implementado de todo, garantiu os aportes de capital do Estado para o andamento das obras de construção da usina de Paulo Afonso e a conseqüente consolidação da CHESF, primeira intervenção federal direta na geração de energia.

Ainda no campo da planificação estatal, em 1948, se forma no Brasil a Missão Abbink¹² que recomendou a colaboração do capital estrangeiro nos setores de combustível, mineração e elétrico, cabendo para o Estado a tarefa de regular as atividades, mas que só colheu algum resultado pelo seu papel de diagnosticar os problemas estruturais da economia brasileira (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

Durante o governo Dutra, no nível político das decisões do Executivo e do Legislativo, percebe-se, à exceção do protecionismo, um predomínio da corrente liberal sobre a nacionalista e um efetivo fortalecimento ideológico do primado da iniciativa privada¹³, em oposição ao primado do dirigismo estatal, que marcara o Estado Novo (BIELSCHOWSKY, 2000), situação espelhada no setor elétrico pela Constituição de 1946, que incorporou a adoção do critério de justa remuneração dos investimentos e derrubou a iniciativa de nacionalizar as empresas concessionárias de energia.

O segundo governo Vargas, a partir de 1951, representou o retorno às aspirações de progresso social e autonomia nacional, por meio de uma industrialização acelerada e do reforço da natureza e dos graus de interpenetração do Estado no processo de acumulação capitalista. Esse projeto desenvolvimentista de Vargas baseia-se na centralização dos comandos no Estado, na empresa pública como fator de dinamização do progresso, na constituição de um banco de investimentos (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

- BNDE) e na abertura para a articulação do empresariado com o Estado (DRAIBE, 1985).

Em decorrência dos reduzidos investimentos feitos pelas concessionárias estrangeiras no atendimento à crescente demanda por eletricidade e das crises no abastecimento de energia, percebidas desde o governo Dutra e capazes de afetar todo o programa de desenvolvimento para o país, o Estado, por meio de empresas públicas estaduais e federais, iria se colocar como a única opção de garantia dos investimentos necessários, em etapas do processo como a geração e a transmissão de energia, que precisam de investimentos maciços e apresentam lenta maturação, nas quais o setor privado não logrou atender ao aumento da demanda.

Não por acaso, os resultados apresentados pelos estudos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos de Desenvolvimento Econômico - CMBEU¹⁴ acabaram por reservar às empresas públicas um espaço relevante nos projetos do setor, o que viria a respaldar as iniciativas estaduais de enfrentar diretamente os problemas de racionamento de energia (como no caso do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo), embora houvesse sido atribuído ao Estado um papel prioritariamente regulador e supletivo à iniciativa privada (LIMA, 1995).

O rompimento dos acordos com a CMBEU, embora tenha dificultado o financiamento dos programas de infra-estrutura, não impediu o Estado de realizar movimentos em prol da consolidação da presença estatal no setor elétrico, tais como:

a) elaboração, em 1953, de um projeto fiscal visando capitalizar as empresas públicas do setor com a criação do Fundo Federal de Eletrificação – FFE¹⁵, cujos recursos viriam basicamente da cobrança do Imposto Único sobre Energia Elétrica – IUEE. Sua cobrança não suspendeu outros tributos de âmbito estadual ou municipal voltados para projetos regionais (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988), mas, se mostrou fundamental, como veremos à frente, na constituição das empresas estaduais de energia elétrica;

b) envio ao Congresso, em abril de 1954, de um novo Plano Nacional de Eletrificação – PNE, consubstanciado no Projeto de Lei 4.277/1954, recomendando a exploração do vastíssimo potencial hidrelétrico brasileiro na superação das crises energéticas, mediante a intervenção decisiva do Estado na geração e transmissão, deixando para a iniciativa privada a continuidade da exploração dos serviços de distribuição de energia que exigiram menos capital e de giro mais rápido¹⁶.

c) encaminhamento, juntamente com o PNE, do Projeto de Lei 4.280/1954 autorizando

a União a constituir a empresa Centrais Elétricas Brasileiras S. A. - ELETROBRÁS “[...] visando assegurar o arcabouço institucional das iniciativas do governo federal no setor de energia elétrica” (LIMA, 1995:67)¹⁷.

Empossado na presidência da República em 1956, Juscelino Kubitschek representaria o auge do pensamento econômico desenvolvimentista, constituindo a base da nova estrutura econômica do país, em uma etapa em que o planejamento econômico teria efeitos decisivos sobre a economia (BIELSCHOWSKY, 2000), privilegiando a:

[...] entrada maciça do capital estrangeiro nas áreas novas, sob o envoltório ideológico do desenvolvimentismo, promovendo a profunda internacionalização da economia, justificada pela necessidade de viabilizar os novos blocos de investimento do setor privado. Sem dúvida, [...] foram resguardadas áreas e fronteiras de expansão, associadas ou não ao capital nacional privado. Mas essa forma assimétrica de composição do capital estatal, do capital privado nacional e do capital estrangeiro era uma equação bastante diferente da que se desenhara no projeto varguista (DRAIBE, 1985:251).

Espelho da política econômica de JK, o Plano de Metas reservou para o setor elétrico 23,7% dos investimentos globais (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988), estratégia aderente à necessidade de garantir o suprimento energético para o avanço da industrialização. Voltado para a atração dos investimentos estrangeiros, o Plano de Metas não tardou a abraçar a bandeira da reforma tarifária das empresas de energia, corrigindo o defasamento histórico dos preços com o objetivo de criar um clima propício para os investimentos no setor elétrico, já que a outra opção disponível para garantir os investimentos necessários era quadruplicar o valor do IUEE e foi descartada (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

Assim, em 1956, o Grupo de Trabalho de Energia Elétrica - GTENE, organizado no âmbito do Conselho de Desenvolvimento, concluiu seus estudos sob a forma de um projeto de lei propondo a elevação da taxa de remuneração dos investimentos realizados de 10 para 12%, a correção monetária trienal dos investimentos e o reajuste tarifário automático das tarifas sempre que houvesse elevação dos custos das empresas acima de 10% (LEITE, 1997).

Entretanto, em face das oposições nacionalistas ao projeto no Congresso, JK aprovou,

em 1957, o Decreto 41.019, do Regulamento Geral dos Serviços de Eletricidade, que manteve o reajuste automático, mas, recuou nos outros dois pontos principais (LIMA, 1995). Mais do que discutir a questão tarifária o Decreto, extenso e abrangente, acabou por preencher lacunas deixadas na regulamentação pelo Código de Águas se tornando importante base normativa para o setor elétrico (LEITE, 1997).

Além das investidas dos governos estaduais, diretamente, em empreendimentos de geração de energia, para atender as carências pontuais que se verificavam, realizou-se no governo JK obras expressivas como a ampliação da usina de Paulo Afonso e a construção de Furnas (1.200 MW) e Três Marias (396 MW) em Minas Gerais, a partir de recursos oriundos do FFE, fundamentais para uma alteração no perfil do setor elétrico e que também iria contribuir, mais à frente, para a progressiva encampação pelas empresas estaduais das concessionárias estrangeiras que operavam em suas regiões.

Com o IUEE criado em 1953, é dado um estímulo afirmativo à estatização do setor elétrico, fazendo com que, a partir de 1956, quando a transferência dos seus recursos para os estados ficou condicionada a apresentação de planos de eletrificação, surgisse um grande número de empresas estaduais de energia, independentes entre si e em relação ao governo federal, que contribuíram para o aumento significativo da capacidade instalada de energia elétrica no país, que saltou de 2.105 MW em 1953, para 6.355 MW em 1963, já com uma participação das concessionárias estaduais da ordem de 28% do total do parque gerador, fazendo com que, definitivamente, a empresa privada passasse a perder espaço para a empresa pública¹⁸.

Em novembro de 1962, com as bases para o financiamento dos investimentos no setor elétrico afetadas pelo processo inflacionário (LIMA, 1995), é sancionada a Lei 4.156, que transforma o IUEE em imposto *ad valorem* e cria o empréstimo compulsório, calculado sobre a conta de energia (15% do valor da conta a partir de 1964 e 20% nos anos seguintes) e atrelado a obrigações da recém estabelecida ELETROBRÁS (com rendimento de 12% a.a., sem correção monetária e prazo de resgate de 10 anos), a vigorar por cinco anos. O empréstimo compulsório, de 1962, foi uma clara exemplificação dos poderes do Estado em aplicar medidas redistributivas, deslocando recursos de grandes grupos sociais em prol da execução de suas políticas públicas.

A forma de atuação do Estado no setor elétrico foi pautada, também, pela necessidade de produzir a conciliação entre os diversos tipos de interesses que se articulavam na arena política, indo do nacionalismo extremado aos interesses do capital internacional com

investimentos vultuosos realizados nas concessionárias de energia. A opção, gestada no governo Vargas, de atuar nos segmentos de geração e transmissão, deixando a distribuição para as concessionárias locais foi a que logrou mais aceitação, pois, sob suas tintas nacionalista-desenvolvimentistas, grupos como a AMFORP e a Light, viam a possibilidade de se beneficiar significativamente da interligação com os sistemas elétricos estatais para aumentar seu poder de oferta, sem que houvesse, para tanto, custos adicionais significativos (ABRANCHES, 1977).

Conclui-se, portanto, que no período de 1945 – 1963 predominou a:

[...] clara tendência à intervenção do Estado na formulação e execução da política de energia elétrica do país. Não obstante a posição ideologicamente contrária de segmentos políticos importantes, que ganharam força pela influência americana após a guerra e pela queda de Vargas, a necessidade de energia para permitir a industrialização e a mudança do perfil produtivo do país impunham essa solução (SOUZA, 2002:68).

Para garantir os investimentos e as obras necessárias em geração e transmissão de energia, de forma complementar a iniciativa privada e em articulação com esta, contornando a possibilidade de uma crise energética de porte ou o fracasso do modelo desenvolvimentista, as políticas governamentais voltadas para o setor elétrico ou implementadas com o concurso deste (programas fiscais e de planejamento, criação de empresas públicas, realidade tarifária) criaram as condições para uma atuação decisiva do Estado em projetos de infra-estrutura vitais para a expansão econômica, caracterizando um modelo de intervenção parcial, no qual a

União desenvolvia projetos de geração e transmissão e a empresa privada se encarregava dos serviços de distribuição de energia:

[...] as decisões que terminaram por definir os parâmetros da ação estatal na economia resultaram de um complexo jogo político no qual, ao mesmo tempo em que era negociada – a nível das classes dominantes – a organização do exercício do poder, sedimentavam-se alianças e compromissos que definiam a posição dos agentes sociais mais relevantes no sistema de dominação e no próprio aparelho do Estado (ABRANCHES, 1977:8).

Completando o quadro, o setor elétrico brasileiro chegava ao final desse período (1945-1963) com as concessionárias atuando de forma verticalizada, sob uma tímida regulação do recém criado MME (Lei 3.782/1960), com bases fiscais garantidoras dos investimentos estatais em expansão e com as tarifas fixadas com base no custo do serviço, observando uma remuneração garantida para os capitais investidos.

Em março de 1964, o presidente João Goulart foi deposto por um golpe de Estado que marcaria o início de vinte anos de regime militar, um momento de inflexão na trajetória político-democrática do país. O modelo autoritário de continuidade da política de desenvolvimento industrial previa uma expansão econômica impulsionada pela retirada de entraves de natureza política e social oriundos da fase democrático-populista precedente. Avançando sobre salários e sindicatos e articulando-se com as corporações multinacionais, impôs as medidas necessárias para o avanço do capitalismo brasileiro (NOGUEIRA, 1998; CANO, 1993; SADER, 2003).

No tangente ao SEB, o Estado assume as funções de planejamento, geração, transmissão e até distribuição de energia elétrica, atuando em setores que já não se mostravam mais atraentes ao agente privado, naquele contexto, em razão de demandarem capital intensivo e de possuírem um longo estágio de maturação. A análise das mudanças estruturais do setor elétrico, no período do regime militar, pode ser auxiliada pela observação de duas fases distintas: de 1968 a 1974, ou a fase do “milagre brasileiro” e a fase pós II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND lançado, em 1974, pelo governo Geisel, para enfrentar as dificuldades impostas pela crise do petróleo em 1973. Se durante o “milagre brasileiro” o Brasil alcançou um processo de desenvolvimento acelerado, com taxas anuais recordes de crescimento, assistiu com a crise do petróleo a uma contração nas fontes de financiamento externas, elevação das taxas de juros e déficits sucessivos na balança de pagamento que, à medida que promoviam a reorientação da política econômica, traziam desdobramentos para a conjuntura do SEB.

Com relação a este, foi fato relevante a finalização, em outubro de 1964, das tratativas para a compra pelo governo federal das empresas da AMFORP no Brasil (US\$ 135 milhões), que passaram a incorporar em 1968 os ativos das concessionárias públicas estaduais que se formaram sob os auspícios do FFE. Em 1979, seria a vez da Light ser adquirida pelo governo federal e transferida para o controle acionário da ELETROBRÁS. A aquisição das concessionárias estrangeiras deu uma nova face para o setor elétrico brasileiro, agora público, em praticamente, toda sua extensão.¹⁹

No reordenamento das instituições federais destaca-se a criação do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE em 1968 e a extinção do antigo CNAEE. O DNAEE passou a “[...] promover atos normativos dos serviços de eletricidade; responder pela concessão de aproveitamentos de recursos hídricos; fixar as tarifas de energia elétrica e atuar como árbitro das pendências suscitadas pela aplicação da legislação” (LIMA, 1995).

Além do estabelecimento do DNAEE como órgão normativo e fiscalizador do setor de energia elétrica, a ELETROBRÁS e o MME, progressivamente, vão consolidando os instrumentos de planejamento, coordenação e de execução de políticas de governo para o setor elétrico, fato impulsionado pela necessidade de se conduzir a expansão do setor elétrico de forma integrada entre as empresas, garantindo a racionalidade das ações e a maior confiabilidade dos sistemas. A liderança da empresa pública no processo de expansão do setor elétrico passa a ser reforçada (LIMA, 1995).

Os vultosos investimentos e os trabalhos técnicos realizados no setor elétrico, nesse período, tendo o Estado à frente, foram responsáveis pela interligação dos diversos sistemas elétricos existentes consolidando a formação do SIN e para o crescimento expressivo do parque gerador, que dos 6.355 MW de 1963 chegaria em 1984 com 38.399 MW (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

A coordenação e o planejamento centralizador envolvendo a participação dos órgãos federais e das fortalecidas concessionárias estaduais, que no final da década de 60, já dispunham de grupos próprios voltados para o planejamento, estabeleceram um padrão técnico de atuar frente às especificidades do setor elétrico brasileiro, o que garantiria um melhor aproveitamento da capacidade de geração e transmissão de energia existente.

As possibilidades de financiamento do setor, a partir do IUEE e do empréstimo compulsório, foram reforçadas pelo Decreto 54.936/1964, que tornou obrigatória a correção monetária do valor original dos bens do ativo imobilizado para as concessionárias de serviços de energia elétrica (realismo tarifário). Na mesma linha o Decreto 54.937/1964, regulamentou o tombamento das concessionárias para que ficasse determinado o investimento feito. O arrazoado seguinte expressa os objetivos contidos nos Decretos e seus resultados:

As repercussões desses decretos sobre a formação do custo do serviço das empresas de energia elétrica foram consideráveis, uma vez que o item de maior peso neste custo era exercido exatamente pelo ativo imobilizado. O objetivo dessas medidas era aproximar gradativamente o custo histórico desses ativos do seu valor a preços

correntes, o que implicaria, conseqüentemente, em substanciais elevações das tarifas. Nos anos pós-1964, portanto, com a instituição do chamado realismo tarifário, foi possível praticar o serviço pelo custo. Dessa forma, verificou-se a ampliação, no total das fontes de recursos do setor de energia elétrica, da parcela de autofinanciamento, em detrimento dos recursos provenientes de dotações orçamentais em nível federal, estadual e municipal, e de cunho fiscal. Até 1967, as tarifas cresceram, em média, 62,4% ao ano, enquanto a inflação atingiu 39,0%, em média, no mesmo período (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988:218).

Entretanto, os novos níveis de custo com o serviço não eram aplicados de forma uniforme dentro da estrutura tarifária. O Decreto 62.724/1968, regulamentando o agrupamento de consumidores em classes para fins de análise do custo do serviço e fixação de tarifas, dava a medida da subvenção dos consumidores de baixa tensão aos de alta tensão, estratégia estatal baseada em uma repartição dos custos do serviço de forma a privilegiar determinados setores da economia:

[...] certa classe de consumidores [...] subvenciona os usuários para os quais a energia é insumo principal, em outras palavras, os consumidores em baixa tensão estão pagando mais caro em favorecimento dos grandes consumidores industriais. Trata-se de uma distorção nitidamente planejada, para favorecer a orientação desenvolvimentista que visa criar no Brasil um Estado ou sociedade industrial. Veja-se como o preço público da energia elétrica pode contribuir para a política econômica de qualquer país (ÁLVARES, 1978:405).

Ainda sobre o padrão de financiamento do setor elétrico, anteriormente à crise do petróleo, merece destaque a majoração das alíquotas do IUEE em 1969 e a criação, em 1971, da Reserva Global de Reversão – RGR, cujo objetivo era prover recursos para os casos de reversão e encampação dos serviços de energia elétrica. Da mesma forma que a estrutura tarifária, as formas de cobrança, tanto do IUEE quanto o empréstimo compulsório, estavam baseadas em um faturamento diferenciado por segmento de consumo, de forma a onerar classes específicas em conformidade com os resultados pretendidos pela política tarifária, o que favoreceu determinados segmentos produtivos. Exemplo dessa cobrança diferenciada eram os valores mais altos da IUEE pagos pelos consumidores residenciais, categoria que não alteraria seu ritmo de crescimento de consumo a partir da elevação dos preços cobrados, em

relação aos industriais.

O modelo institucional-regulatório e o padrão de financiamento do SEB implicavam, no período, em uma transferência para a ELETROBRÁS de variada gama de atribuições estratégicas. Tendo assumido, concomitantemente com sua atuação empresarial, o papel de banco de desenvolvimento setorial, contava com um montante expressivo de recursos oriundos do empréstimo compulsório, do IUEE e da RGR, traduzindo uma centralização de recursos públicos voltados para a viabilização de grandes projetos de expansão.

Além das reformas fiscal e financeira do Estado no período e do aumento da capacidade de geração interna de recursos através do realismo tarifário, o SEB estruturou suas formas de financiamento no período 1967-1973, a partir da elevada disponibilidade de linhas de financiamento oriundas do exterior, aspecto determinante para a realização de um significativo conjunto de inversões na expansão dos serviços, de maneira aderente ao crescimento do mercado consumidor, mesmo que ao peso de forte endividamento externo. No período supracitado a expansão dos investimentos no setor de energia registrou taxas reais superiores a 14% ao ano (LIMA, 1995).

Temos, portanto, no período 1964-1973, que as reformas implementadas pelo regime autoritário e o cenário econômico internacional viabilizaram as condições de financiamento necessárias para a expansão do SEB, processo para o qual as empresas públicas, capitaneadas pela ELETROBRÁS, foram dotadas da autonomia necessária para exercer a liderança, garantindo um período de relativo equilíbrio nas transformações associadas à constituição do setor.

A crise do petróleo, entretanto, com os efeitos decorrentes da quadruplicação do preço internacional do produto, passou a afetar a balança de pagamentos e fez com que as ações do governo se tornassem mais incisivas, em prol de uma utilização do SEB como veículo de implementação de políticas públicas, na linha de uma atuação que

[...] subsidiasse com tarifas reduzidas a implantação de indústrias eletrointensivas e substituísse o consumo de combustível por eletricidade nos processos industriais em geral, o que obrigou o setor a investir em novas plantas, maiores e mais distantes dos centros de carga, elevando os custos de operação e investimentos setoriais. Ao mesmo tempo, visando reduzir os impactos inflacionários, controlava também as tarifas em níveis inferiores aos demais aumentos de preços (ROSA; TOLMASQUIN; PIRES, 1998:155).

Após o II PND, com a política de preços públicos adotada pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico – CDE²⁰ defendendo o suprimento ao menor custo possível dos insumos industriais básicos (energia elétrica inclusa) produzidos por empresas governamentais de forma a viabilizar e complementar a ação do setor privado (LIMA, 1995), as empresas começaram a depender ainda mais do financiamento externo para garantir os investimentos necessários à expansão dos sistemas que, naquele momento, deveriam ainda cumprir o papel de oposição à conjuntura recessiva (investimentos anticíclicos) e de equilíbrio da balança de pagamentos, o que aumentou o endividamento em moeda estrangeira e desestruturou as finanças do SEB, posto que, naquele momento, esses recursos originários do exterior já não eram tão fartos quanto antes. Entre o máximo de 1972 e o mínimo de 1986 a tarifa média reduziu 44% (LEITE, 1997).

Acerca dos pressupostos dessa utilização do SEB como instrumento de implementação de políticas governamentais, temos, nos dizeres de Dain (1977:150-151), que:

[...] o caráter público da empresa estatal pode se manifestar por meio do repasse de seu potencial de acumulação, através de preços subsidiados de sua produção, divisão das áreas de atuação e outros mecanismos, a setores privados definidos como prioritários pela política econômica global. [...] por mais eficiente que possa ser uma empresa pública, se a ela se agrega uma função implícita de reforço à acumulação privada, a qual necessariamente reduz sua capacidade de autofinanciamento, a mesma empresa está obrigada a recorrer a fontes externas de recursos, acrescentando novas etapas à cadeia de operação entre setor público e setor privado.

O período 1973-1982 ficou marcado pela adoção para o SEB de estratégias derivadas das orientações para a política macroeconômica emanadas pelo II PND, como: a manutenção dos elevados patamares de investimento no SEB, mesmo em face da nova realidade internacional, a partir do intensificado acesso a fontes de recursos externos destinados a complementar a fórmula anterior calcada em parte no autofinanciamento; pela utilização da contenção tarifária como instrumento de redução de altas de preços (controle inflacionário) e de estímulo para o desenvolvimento; e pelo papel reservado para as empresas estatais na atenuação dos desequilíbrios no balanço de pagamentos e dos efeitos cíclicos da crise sobre o

conjunto da economia brasileira (LIMA, 1995; VIEIRA, 2005).

Outro aspecto relevante para o entendimento da atuação do Estado na economia, por intermédio do setor elétrico, foi a equalização tarifária iniciada na década de 1970, uma tentativa de transpor para o setor elétrico, com insucesso, a mesma uniformidade dos preços dos derivados de petróleo. Até 1974, as tarifas de energia eram diferenciadas no país por áreas de concessão. Tais diferenciações poderiam ser, até tal ponto significativas, que poderiam afetar as decisões sobre o estabelecimento de novas instalações industriais, prejudicando ainda mais o equilíbrio entre regiões.

Em 1974, foi criada a Reserva Global de Garantia - RGG que transferiria recursos das empresas mais rentáveis para as menos rentáveis, de forma que essas pudessem praticar tarifas mais acessíveis. Como os custos de produção eram diferentes, para cada concessionária, ocorria uma compensação a ser paga ou recebida por intermédio do fundo equalizador tarifário (RGG), fazendo com que as concessionárias mais eficientes julgassem estar subsidiando as menos eficientes e resultando em gastos desnecessários na operação, passíveis de rateio, ou na resistência (e má vontade) contra as decisões governamentais. Os déficits ou excessos de remuneração, de cada concessionária, eram registrados, no momento da prestação de contas anual, na Conta de Resultados a Compensar – CRC, para serem, posteriormente, repassados as tarifas.

A equalização das tarifas de energia, em nível nacional, marcaria o setor a partir desse período, transformando-se em um dos pivôs da crise institucional e um bom exemplo dos reflexos negativos de uma utilização do SEB, como instrumento de implementação de políticas públicas, resultando em atritos entre concessionárias, e em desequilíbrios, tanto financeiros, quanto na expansão do setor. Ao misturar questões econômicas e sociais, assimilando o setor como uma única e gigantesca companhia, na qual as empresas de estados mais atrasados eram beneficiadas pela atuação do conjunto, a equalização tarifária deixava de sinalizar o emprego racional dos recursos e

Vários efeitos negativos surgiram, decorrentes dessa política: as tarifas deixaram de sinalizar os custos incorridos ao consumidor (não propiciando alocação ótima de recursos), as concessionárias mais eficientes e/ou com menores custos operacionais julgavam estar subsidiando as menos eficientes (criando má-vontade ou resistência às contribuições ao fundo ou mesmo provocando gastos desnecessários na operação, para serem incorporados ao custo do serviço), as concessionárias ineficientes ou

com maiores custos não tinham incentivos à sua redução, e, de maneira global, a contenção dos níveis tarifários associada à sua equalização provocou contração dos recursos de natureza pára-fiscal, dependentes da tarifa média, ajudando a desorganizar ainda mais o equilíbrio financeiro da indústria e sua possibilidade de expansão (SOUZA, 2002:90).

Em 1979, a política energética nacional passou a ser afetada pelos impactos de um segundo choque do petróleo e pela elevação das taxas de juros internacionais, eventos que se somaram a novos episódios da década de 1980 (desvalorizações cambiais, crise mexicana) e levarão o país para um grave cenário de crise cambial e inflacionária, contribuindo para uma discussão quanto ao papel do Estado intervencionista na economia, em função da incapacidade de produção das respostas necessárias ao enfrentamento do cenário econômico internacional, que reverteu o ciclo de crescimento, e de representação dos interesses econômicos e sociais da sociedade brasileira. A grave crise do setor elétrico, que adentra a década de 1980, evidenciou as limitações dos instrumentos de controle do Estado, a interferência de interesse privados na administração pública e a deterioração das relações entre empresas estaduais, controladas e a ELETROBRÁS, com a eclosão de conflitos de natureza financeira e institucional (LIMA, 1995).

Em 1982, as tarifas começaram a ser calculadas através do conceito de tarifas baseadas em custos marginais, que se mantém até hoje (Decreto 86.463/1981), com ligeiras mudanças, alterando a estrutura tarifária de forma a repartir os componentes de demanda e de consumo de energia em uma configuração horo-sazonal. A teoria marginalista permitia a existência de subsídios cruzados entre os consumidores, viabilizando tarifas sociais e incentivos e favorecendo setores industriais e regiões (SAUER, 2002).

Concluimos a leitura, do período de 1964-1984, ressaltando o vasto repertório de opções disponíveis aos governos militares, parcialmente elencado aqui, demonstrativo do primado da intervenção estatal no setor elétrico, momento em que o Estado se valeu da instrumentalização política das empresas públicas para subsidiar atividades e setores tidos como relevantes para a economia, impulsionar o desenvolvimento econômico, produzir efeitos que se contrapusessem às crises econômicas, reduzir diferenças regionais, controlar índices inflacionários através, principalmente, das políticas tarifária e fiscal adotadas, embora tais medidas viessem a promover, logo em seqüência, a total inviabilização econômico-financeira das empresas de energia elétrica.

Graças a um cuidadoso e eficiente trabalho de articulação política, Tancredo Neves foi eleito presidente no colégio eleitoral de 1985, colocando um ponto final no já debilitado governo militar, afetado pelos reflexos de um ambiente econômico internacional marcado por crises que colocavam em xeque o papel e a própria forma do Estado:

As dificuldades econômicas dos anos 80, a fragilização do Estado, especialmente a redução de sua capacidade econômica de condução do sistema capitalista nacional tiveram um papel importante na forma pela qual se deu a desagregação final do regime militar e, por essa via, nas condições políticas legadas ao governo que se instaurou em 15 de março de 1985 (SALLUM JÚNIOR; KUGELMAS, 1993:289).

Com o falecimento de Tancredo Neves, José Sarney assumiu a presidência e defrontou-se nos anos de seu governo com uma crise econômica impulsionada por uma violenta pressão inflacionária, que acabaria por deslocar o debate político para as questões econômicas de curto prazo e para a polêmica dos planos de estabilização que se sucederam (SALLUM JÚNIOR; KUGELMAS, 1993).

Tornada comum a prática de utilização do setor elétrico, nessa altura já quase todo estatizado, como ferramental de política de governo, dada sua capacidade de gerar reflexos específicos sobre determinados segmentos da sociedade, verificou-se a construção de uma situação paradoxal. Se, por um lado, como parte do setor produtivo estatal, o SEB poderia ter acesso a diferentes fontes de financiamento, que não, necessariamente, se vinculavam aos resultados de uma boa gestão empresarial (dotações orçamentárias federais e estaduais, empréstimos com juros mais baixos), por outro lado a própria função de prover suporte à determinadas políticas econômico-sociais do governo acabava por expor as concessionárias do serviço público de eletricidade a uma condição de desequilíbrio econômico-financeiro, e é esta faceta que aflora com mais intensidade nos anos seguintes de nosso roteiro.

Marcado por um cenário no qual o próprio Estado sofria as conseqüências de uma crise fiscal, o aporte de recursos para o setor elétrico, vindo de fontes estatais, não só era prejudicado como, em sentido contrário, o próprio governo utilizava as concessionárias para a obtenção de divisas no exterior no fechamento do balanço de pagamentos do país, a despeito do encarecimento dos custos de captação, deteriorando ainda mais as condições econômico-financeiras das empresas e estreado uma nova estratégia estatal de utilização do SEB como

instrumento de implementação de políticas públicas.

A evolução do SEB estava, naquele momento, marcada pela combinação entre a perda de fontes de financiamento, aumento dos custos internos e tarifas que já não refletiam a realidade da concessão, agravando o desempenho financeiro e técnico das empresas. Incapacitadas, de realizar o volume de investimentos necessários para acompanhar a expansão e manutenção dos serviços, as empresas ainda tinham que conviver com

[...] a fragilidade do órgão regulador (DNAEE), erros de planejamento, interesses políticos locais e pressões de grupos de interesse vinculados às empresas construtoras. Estes elementos induziram o setor elétrico a sugerir tarifas inadequadas, a aceitar esquemas de financiamento incompatíveis com seu fluxo de caixa e a programar obras que não necessitava, enquanto postergava obras indispensáveis à melhoria do seu desempenho técnico e financeiro (ROSA; TOLMASQUIN; PIRES, 1998:156).

No que pese o setor elétrico no período consuma-se, portanto, “[...] a liquidação final do setor elétrico” (LEITE, 1997:276). Na base da crise estão a “desestruturação dos fluxos financeiros setoriais e a desorganização da estrutura institucional do setor elétrico” (ROSA; TOLMASQUIN; PIRES, 1998:155), motivadas pela combinação de uma série de fatores, que vão da gestão ineficiente do SEB até as formas encontradas pelos governos para enfrentar o cenário econômico internacional desfavorável, marcado pelas crises do petróleo e o aumento das taxas de juros internacionais.

Por sua vez, os problemas de gestão nas concessionárias vão, não só conduzir a um grave quadro institucional, como fornecer subsídios para a construção futura dos argumentos pela privatização das empresas estatais do setor. Nessa linha é possível citar:

- a) ingerências políticas na administração das empresas;
- b) dificuldades de relacionamento dos agentes com o órgão regulador e na atuação deste próprio;
- c) pressões de grupos interessados na obtenção de benefícios;
- d) inadimplência das concessionárias estaduais e

e) endividamento em níveis imprudentes.

Em 1985, era, de tal sorte grave a situação econômica e financeira das empresas do setor elétrico, que foi criado um Plano de Recuperação Setorial envolvendo o MME, a Secretaria de Planejamento e o Ministério da Fazenda objetivando a capitalização das concessionárias, a redução do nível de endividamento e a regular e progressiva elevação da remuneração dos investimentos:

Mas, a aplicação dos dispositivos contidos nos planos econômicos do período para o setor elétrico fez com que as tarifas congeladas remunerassem os investimentos em patamares bem aquém dos necessários ao equilíbrio econômico-financeiro das empresas, limitando sua capacidade de gerar recursos para novas inversões (LEITE, 1997:279).

A Constituição Federal brasileira, de 1988, relacionou, como competências da União, a exploração dos serviços e instalações de energia elétrica e aproveitamento energético dos cursos de água, diretamente ou sob regime de concessão, permissão (institutos de outorga) ou ainda por meio de autorização. Entretanto, em uma conjuntura de esgotamento de recursos públicos e dada a necessidade de investimentos em infra-estrutura, garantidores da evolução do SEB, a Constituição eliminou a reserva de mercado do Estado no setor elétrico, permitindo a participação da iniciativa privada, ao lado das empresas estatais, no momento que criou a obrigatoriedade de licitação para a outorga de concessão e permissão de todos os serviços públicos.

A Constituição de 1998, ao determinar o fim dos impostos únicos, que, historicamente, estavam associados a investimentos em setores específicos da economia, eliminou uma importante fonte de recursos para o setor elétrico em benefício da criação do ICMS, não necessariamente revertível para as atividades que caracterizam sua arrecadação, mas sim, voltado para as necessidades dos estados. Afetando o fluxo de recursos do setor tem-se ainda que o recolhimento da RGR passou a ser feito apenas quando a empresa alcançasse o patamar legal de remuneração (10 a 12% sobre os ativos disponibilizados para o serviço) e a arrecadação do Empréstimo Compulsório passou a admitir uma série de isenções.

Com o esgotamento das suas fontes de financiamento e a prática de tarifas

insuficientes, o marco institucional-regulatório passou a não mais ser observado, com as empresas não efetuando os pagamentos sobre a energia comprada do grupo ELETROBRÁS e da Usina de Itaipu, alegando a não observância pelo governo, nas tarifas homologadas, dos níveis legais de remuneração dos investimentos e a conseqüente incapacidade financeira de cumprimento de compromissos. A inadimplência das concessionárias estaduais virou ferramenta de gestão empresarial, generalizando-se por todo o país e afetando os alicerces institucionais do SEB.

O calote generalizado ao pagamento das faturas de energia das supridoras federais, ficou mais difícil ainda de ser administrado, em função das ingerências políticas e do “aprisionamento” do órgão regulador pelas próprias empresas estaduais, que eram as responsáveis por fornecer e pagar os funcionários que as deveriam fiscalizar, uma vez que o DNAEE contava majoritariamente com funcionários cedidos pelas concessionárias. As empresas passaram a provisionar os déficits de remuneração na CRC que, em 11 anos de existência, acumulou 23 bilhões de dólares liquidados contra o Tesouro Federal em 1993, pela Lei Eliseu Rezende (8.631)²¹.

Outro retrato da gravidade do cenário não deixa dúvidas quanto aos problemas estruturantes e os reflexos derivados de uma utilização política do SEB:

O contexto setorial prosseguiu em franca deterioração e sem perspectiva de solução para os anos seguintes, com permanência da compressão tarifária e inadimplências generalizadas por parte das empresas, tanto interna (recolhimentos das concessionárias à ELETROBRÁS) quanto em relação aos empreiteiros e fornecedores. Uma das causas dessa situação foi a intensa utilização das estatais do setor elétrico para proteção e viabilização da acumulação privada, quer através da contenção tarifária e preços subsidiados para a indústria, quer pela captação de financiamentos vinculados à compra de equipamentos, que eram adquiridos sem licitação (os chamados pacotes franceses); pela assunção de financiamentos para outras finalidades (que não o serviço de energia elétrica) e pela antecipação de financiamentos (descolados dos cronogramas de obras). Essa instrumentalização ocorreu tanto para tarefas que podem ser consideradas como relevantes quanto para desvios (VIEIRA, 2005:68).

O fim da década de 1980, marca as discussões sobre a privatização das empresas sob o controle do Estado, cenário em que o profundo desequilíbrio financeiro-institucional do setor,

sobre o qual discorreremos, forneceria ainda mais munição para os defensores da solução privatista:

Em função do crescimento exagerado do número de empresas sob o controle do Estado, de alguns desmandos verificados, da deterioração decorrente do controle indiscriminado das tarifas de serviços públicos, do endividamento excessivo e, por fim, das disposições constitucionais que apontavam na direção da perda da autonomia administrativa, inclusive das grandes empresas, foi tomando corpo a idéia da privatização, independentemente das posições ideológicas (LEITE, 1997:277).

Reforçando os pontos já discutidos, é possível elencar pontos principais da crise do SEB facilitando o entendimento das suas vindouras reformas:

- a) fim do IUEE, com a criação do ICMS, e reduções no fluxo de recursos setoriais;
- b) controle das tarifas com vistas à redução da inflação;
- c) subsídio tarifário na substituição de combustíveis;
- d) equalização tarifária;
- e) utilização das empresas estatais no equilíbrio da balança de pagamentos;
- f) elevação dos custos financeiros para obtenção de empréstimos internacionais;
- g) redução dos aportes de recurso estatais (LEITE, 1997; ROSA; TOLMASQUIN; PIRES, 1998).

No início dos anos 1990, o Estado sucumbe às pressões de organismos internacionais em favor de uma solução reestruturante, promovendo reformas políticas e econômicas e sociais por meio da desestatização e desregulação da economia nacional, privatização das empresas produtivas estatais e sistemas de saúde, educação e previdência, conjuntamente com a abertura do mercado, facilitando negociações e associações de corporações transnacionais e empresas brasileiras (IANNI, 1999). As idéias liberais estão devidamente retratadas na Lei 8.031/1990, que criou o Programa Nacional de Desestatização - PND, restringindo a atuação do Estado às atividades como educação, saúde, segurança e regulação (pois não deveria executar atividades que o setor privado fosse capaz de realizar) e transferindo à iniciativa privada setores indevidamente explorados. Nas linhas da política econômica do governo

Fernando Collor de Mello estavam uma política antiinflacionária que, não reforçada por reformas estruturais, se mostrou parcial e insustentada; uma diminuição do papel do Estado feita por uma privatização não respaldada em objetivos maiores e uma liberalização comercial de cunho voluntarista (CANO, 1993).

Embora o governo Collor tenha promovido uma reforma administrativa radical nas empresas estatais do SEB²² é sob o governo Itamar Franco que a já citada Lei 8.631/1993, mais do que determinar o fim da equalização tarifária com acerto das contas referentes a CRC, marcaria o início das mudanças institucionais-regulatórias, que seriam implementadas no setor elétrico na década de 1990, com vistas à superação da grave crise em que se encontrava, tendo se pautado na extinção do serviço pelo custo com remuneração garantida de 10% ao ano, na mudança do sistema tarifário, na assinatura de contratos de suprimento, na criação dos conselhos de consumidores e na introdução de mecanismos voltados para uma maior exigência de compromisso com a eficiência e a produtividade por parte das concessionárias.

Mas, embora implementasse avanços relevantes em prol da recuperação das concessionárias e equilíbrio do SEB, como o cancelamento da equalização tarifária, a Lei²³ estabeleceu novo regulamento para a Conta de Consumo de Combustíveis – CCC²⁴, criada pelo Decreto n.º 73.102, de 7 de novembro de 1973, determinando que todos os consumidores do país passassem a arcar com a cobertura de custos de geração termelétrica nos sistemas isolados da região Norte do país (subsídio): “se o espírito da CCC inicial era compartilhar ônus e vantagens beneficiando a todos os usuários dos sistemas integrados o novo subsídio aos sistemas isolados tem um só sentido, assumindo as características de um imposto, criado de modo sub-reptício” (LEITE, 1997:285).

As medidas implementadas, a partir do início da década de 1990, especialmente pela Lei 8.631, trouxeram para as empresas do SEB um novo patamar econômico-financeiro, com a realidade das tarifas, a redução das estruturas administrativas, o encontro de contas da CRC e a redução do endividamento, viabilizando a capacidade de alavancagem para obtenção de recursos para novas inversões na expansão e melhoria dos serviços (VIEIRA, 2005).

Com o aumento das tarifas das concessionárias “[...] condicionados a ganhos de produtividade por parte das empresas concessionárias, que passaram a firmar ‘Termos de Compromisso’ com o governo federal através do DNAEE” o SEB chegava a um novo patamar empresarial e econômico-financeiro “que poderia alavancar a modernização da infraestrutura dentro de um projeto país” (SAUER, 2002:131).

Ao chegar a meados dos anos 1990, o SEB conservava uma organização na qual o Estado se destacava como o grande responsável pelo planejamento, construção, operação e expansão dos serviços de eletricidade do país, resquício de uma arquitetura concebida a partir do governo Vargas, e que alcançou seu ápice durante os governos militares, sendo, portanto, o mais claro reflexo de um processo de evolução calcado no papel estatal na indução e coordenação do desenvolvimento sócio-econômico.

A política energética era formulada pelo MME que, por sua vez, apoiava-se em uma estrutura formada por duas entidades principais, o DNAEE e a ELETROBRÁS. O DNAEE era o órgão regulador das atividades setoriais e respondia pela supervisão e fiscalização dos serviços de energia elétrica, homologação dos níveis tarifários e outorga de concessão ou permissão para exploração de potenciais hidrelétricos. A ELETROBRÁS era o braço empresarial do Estado, agente de financiamento setorial que, além de exercer as decisões de investimento estatal, cumpria as funções de coordenação, planejamento e operação de todo o sistema elétrico nacional, incluindo as empresas estaduais e as pequenas concessionárias de capital privado.

Temos, em síntese, no período 1985-1994, os desdobramentos de uma prolongada instrumentalização do SEB na implementação de políticas públicas pelo Estado, sentidos através da inviabilização econômico-financeira de suas empresas, afetando o marco institucional e a capacidade de atender, a contento, as necessidades relativas aos serviços de eletricidade. O cenário de deterioração do SEB se somou à conjuntura político-ideológica e às pressões internacionais pela reforma do Estado para dar voz e força aos defensores da solução desestatizante, que seria implantada a partir de 1995.

Nossa leitura termina na constatação que, antes que os resultados do REVISE estivessem totalmente implementados e frutificando, indicando a viabilidade de uma solução que passasse pela convivência entre o setor público e o privado na evolução do SEB, a decisão final dos governantes brasileiros caminhou no sentido da privatização das empresas e da redução do papel do Estado, o que daria uma nova conformação para o setor elétrico brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio H. Empresa estatal e capitalismo: uma análise comparada. In:
- MARTINS, Carlos E. (Org.). **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: HUCITEC-CEBRAP, 1977.
- ÁLVARES, Walter T. **Curso de direito da energia**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- ARAÚJO, Braz J. de. Intervenção econômica do Estado e a democracia. In: MARTINS, Carlos E. (Org.). **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: HUCITEC-CEBRAP, 1977.
- BELLUZZO, Luiz G.; CARNEIRO, Ricardo. O paradoxo da credibilidade. In: **Boletim quadrimestral do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica do Instituto de Economia da UNICAMP**. Campinas, set. dez. 2003. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/asp-scripts/boletim_cecon/boletim2/Introducao.pdf>. Acesso em: 17 set. 2004.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- CANO, Wilson. **Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1993.
- CENTRO DA MEMÓRIA DA ELETRICIDADE NO BRASIL. **Panorama do setor de energia elétrica no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1988.
- _____. **A Eletrobrás e a história do setor de energia elétrica no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1995.
- DAGNINO, Renato et al. **Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté: Editora Cabral Universitária, 2002.
- DAIN, Sulamis. Empresa estatal e política econômica no Brasil. In: MARTINS, Carlos E. (Org.). **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: HUCITEC-CEBRAP, 1977.
- DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**. Estado e industrialização no Brasil: 1930/1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3 ed. São Paulo: Globo, 2001.

GONÇALVES JUNIOR, Dorival. **Reestruturação do setor elétrico brasileiro: estratégia de retomada da taxa de lucro do capital?** 2002. São Paulo: Dissertação (Mestrado em Energia) - Programa Interunidades de Pós-graduação em Energia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

IANNI, Octavio. O Estado-Nação na época da globalização. Rio de Janeiro: UFF, 1999. **Econômica**. Revista da Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense. v. 1. n.1. Disponível em: <<http://www.uff.br/cpgeconomia/v1n1/octavio.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2006.

IGLÉSIAS, Francisco. **Trajetória política do Brasil: 1500-1964**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.

LEITE, Antônio D. **A energia do Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LIMA, José L. **Políticas de governo e desenvolvimento do setor de energia elétrica: do Código de Águas à crise dos anos 80 (1934-1984)**. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1995.

LORENZO, Helena C. de. **O setor elétrico brasileiro: reavaliando o passado e discutindo o futuro**. Araraquara: UNIARA, 2002. Disponível em <http://www.eletobras.gov.br/IN_Noticias_Biblioteca/setoreletrico.asp>. Acesso em: 12 out. 2004.

MELLO, Celso A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica do capitalismo**. Coimbra: Centelha, 1978.

NOGUEIRA, Marco A. **As possibilidades da política**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

REIS, Elisa P. **Política e políticas públicas na transição democrática**. In MOURA,

Alexandrina S. (org.). **O Estado e as políticas públicas na transição democrática**. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais e Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

RIBEIRO, Luiz C. M. **O casamento das elétricas capixabas: um estudo da história da Escelsa Espírito Santo Centrais Elétricas S/A 1951-1968**. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003.

ROSA, Luiz P.; TOLMASQUIM, Maurício. T.; PIRES, José C. L. **A reforma do setor elétrico no Brasil e no mundo: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1998.

ROSA, Luiz P. **Participação privada na expansão do setor elétrico ou venda de empresas públicas?** 2. ed. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2001.

RUA, Maria das G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria G. e CARVALHO, Maria I. V. (Orgs.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 2002.

SADER, Emir. **A vingança da História**. São Paulo: Boitempo, 2003.

SADER, Emir e GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

SALLUM JÚNIOR, Basílio; KUGELMAS, Eduardo. O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80. In: SOLA, Lourdes (Org.). **Estado, mercado e democracia - política e economia comparadas**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

SAUER, Ildo L. Energia elétrica no Brasil contemporâneo: a reestruturação do setor, questões e alternativas. In: BRANCO, A .M. **Política energética e crise de desenvolvimento: a antevisão de Catullo Branco**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

SOUZA, Paulo R. C. de. **Evolução da indústria de energia elétrica brasileira sob mudanças no ambiente de negócios: um enfoque institucionalista**. 2002. Tese (Doutorado em Engenharia) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

TOLMASQUIM, Maurício T.; OLIVEIRA, Ricardo G. e CAMPOS, Adriana F. **As empresas do setor elétrico brasileiro – estratégias e performance**. Rio de Janeiro: CENERGIA, 2002.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

VIEIRA, José P. **Energia elétrica como antimercadoria e sua metamorfose no Brasil: a reestruturação do setor e as revisões tarifárias**. 2005. Tese (Doutorado em Energia) – Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Após o liberalismo – em busca da reconstrução do mundo**. Petrópolis: Vozes, 2002.

NOTAS

¹ Entidade cultural instituída em 1986 por iniciativa da ELETROBRÁS com o objetivo de preservar a história da implantação e do desenvolvimento da indústria da eletricidade no país.

² A Light, por sua vez, incorporou pequenas concessionárias do Vale do Paraíba (paulista e fluminense).

³ Concessionária verticalizada é a que presta de forma integrada os serviços de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.

⁴ Observando outros setores da economia em estágio de exploração mais avançado, é possível citar a assinatura do Convênio de Taubaté, ocorrida em 1906, criando mecanismos de intervenção que mitigavam os efeitos para a estrutura econômica e financeira do país da queda dos preços do café no mercado internacional e a intervenção do Estado nas ferrovias, que se pautou no auxílio do governo a grupos privados na expansão da rede, via subsídios e apoio e, posteriormente, em face da decadência do setor, na transferência dos ativos para o setor público. Ver (ABRANCHES, 1977; FAORO, 2001).

⁵ A Constituição de 1891 assegurava ampla autonomia aos governos estaduais em detrimento do governo federal e do legislativo (federalismo); ao passo que fortalecia o poder decisório dos estados na exploração dos recursos naturais não fazia referência à exploração de recursos hídricos. (CENTRO DA MEMÓRIA 1988:72).

⁶ O Decreto 5.407/1904 regulava o aproveitamento da força hidráulica para transformação em energia elétrica aplicada apenas a serviços federais, o que deixava sem cobertura a grande variedade de contratos firmados por estados e municípios. Previa, por exemplo, um regime tarifário com revisões periódicas e a redução tarifária quando os lucros excedessem 12% sobre o capital, o que a existência da *cláusula-ouro* nos contratos terminaria por inviabilizar.

⁷ Para maiores informações sobre as transformações motivadas pela Revolução de 1930 ver (FAORO, 2001; NOGUEIRA, 1998; DRAIBE, 1985).

⁸ A exacerbação do sentimento nacionalista no período recebeu seu quinhão de contribuição do setor elétrico. Em 1933 o empresário Eduardo Guinle denunciava na imprensa os ganhos exorbitantes do Grupo Light (“o polvo canadense”) derivados de um contrato de concessão precariamente regulado pelo Estado.

⁹ Os objetivos que norteariam a fiscalização das empresas, elencados pelo Código de Águas, eram: serviço adequado, modicidade das tarifas e estabilidade financeira do prestador do serviço.

¹⁰ Na prática as tarifas se constituíram em um dos pontos principais de queixas contra o Código de Águas por parte das concessionárias.

¹¹ A questão da intervenção estatal na geração de energia, especificamente no caso das primeiras iniciativas no Estado Novo, e da usina de Paulo Afonso, deve ser avaliada com cuidado, pois como explica Lima (1995, p. 41) “as iniciativas do Estado na produção de energia elétrica não devem ser entendidas, naquele momento, como fruto de decisão política pela estatização do setor. Tratava-se de empreendimentos isolados e desvinculados dos esquemas de planejamento do governo federal”.

¹² Sob a direção de John Abbink foi formada por um grupo de técnicos norte-americanos e brasileiros, esses chefiados pelo economista Otávio Gouveia de Bulhões e retomava os princípios de cooperação econômica da Missão Cooke. Para mais informações ver (DRAIBE, 1985).

¹³ Segundo Bielschowsky (2000) o pós-guerra no Brasil assistiu uma intensificação em prol de um maior liberalismo econômico. As argumentações liberais se pautavam nos lucros excessivos obtidos pela indústria existente, acusada ainda de causar a inflação e a estagnação da agricultura, na necessidade de extinção ou marginalização de órgãos de controle originados no Estado Novo, na liberação das importações e no repatriamento de capital e lucros pelas empresas estrangeiras.

¹⁴ Constituída em 1950 contou com a montagem de um esquema de cooperação financeira com o Banco Mundial e o Eximbank. Mais informações sobre a CMBEU ver (BIELSCHOWSKY, 2000; DRAIBE, 1985).

¹⁵ Além da parcela oriunda do IUEE o FFE era formado por 20% da receita oriunda da cobrança da taxa de despacho aduaneiro e por dotações orçamentárias federais. Os recursos do FFE seriam geridos pelo BNDE e para que estados e municípios recebessem a parcela que lhes cabia (60%) deveriam ser constituídas em cada estado uma empresa pública especificamente para esse fim (CENTRO DA MEMÓRIA, 1985).

¹⁶ “Os objetivos genéricos da Mensagem, ampliados e concretizados no Plano, não foram aprovados durante a gestão de Vargas; resgatados em parte pelo Plano de Metas do governo Kubitschek, só foram implementados após 1964” (DRAIBE, 1985:185).

¹⁷ A ELETROBRÁS seria criada efetivamente em 1962, oito anos após o envio do projeto ao Congresso. O papel de coordenação e financiamento dos investimentos públicos no SEB estava sendo feito BNDE.

¹⁸ Uma idéia do salto representado por esse crescimento é a comparação com a capacidade instalada em 1945, que era de 1.341 MW. Dados sobre a evolução da capacidade instalada de energia elétrica no Brasil podem ser obtidos em (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

¹⁹ Exceção feita no término do período a 29 empresas privadas de produção e distribuição de energia, de capital nacional, concentradas em sua maioria no sudeste e sul do país, mas todas de pequeno porte. (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

²⁰ Entidade supra-ministerial criada em 1974, durante o governo Geisel e incumbida de estabelecer as diretrizes gerais da política de desenvolvimento.

²¹ Fernando Quartin (apud ROSA, 2001, p.68). Foi um artifício pelo qual se promoveu o encontro de contas entre os débitos existentes das empresas estaduais, com a energia fornecida pela ELETROBRÁS e Itaipu, e os valores da CRC.

²² A reforma trouxe como consequência básica a demissão de mais de 10 mil eletricitários (ROSA, TOLMASQUIM, PIRES, 1998, p.158).

²³ Foi criada em 1987, sob a supervisão do MME e coordenação da ELETROBRÁS, a Revisão Institucional do Setor Elétrico – REVISE, programa organizado com o objetivo de promover um exame global da situação em que se encontrava o SEB. Para Vieira (2005:78) a Lei 8.631 foi em grande parte inspirada nos trabalhos do REVISE.

²⁴ Refere-se ao rateio dos ônus e vantagens do consumo de combustíveis fósseis para geração de energia termoelétrica. Esse tipo de geração de energia apresenta custos superiores à geração hidroelétrica, na medida em que requer a utilização de combustíveis. Se faz necessária quando as condições de geração de energia hidroelétrica são insuficientes para o atendimento ao mercado.