

**Mercado
Eléctrico**

<http://www.mercadoelectriconet.com.ar>

<http://www.melectriconet.com.ar>

melectrico@melectrico.com.ar

El presente documento integra
la biblioteca de **Mercado Eléctrico**

TEL/FAX: (54-11) 4489-1031/1055/1058 - Argentina

III ENCONTRO DOS ECONOMISTAS DA LÍNGUA PORTUGUESA

MACAU, 28,29 e 30 DE JUNHO DE 1998

Algumas considerações sobre as transformações recentes do Setor de Energia Elétrica no Brasil.

Fábio G. Francescutti (Eletrobrás)
Nivalde J. Castro (UFRJ)

Resumo do Trabalho
Carta da Comissão Organizadora

Introdução
A Intervenção do Estado no Setor de Energia Elétrica nos Anos 50
Os Anos de Crise.
A Privatização
Conclusões
Referências Bibliográficas
Anexo Estatístico

Algumas considerações sobre as transformações recentes do Setor de Energia Elétrica no Brasil.

Fábio G. Francescutti (Eletrobrás)

Nivalde J. Castro (UFRJ)

Introdução

O setor de energia elétrica brasileiro (SEE), formado por empresas concessionárias de geração, transmissão e distribuição, vem passando por profundas transformações nos últimos dez anos. A principal e marcante característica destas mudanças é a composição e controle da propriedade do capital: o Estado vem sendo substituído pelo capital privado nacional e internacional.

Essa mudança de propriedade, denominada de processo de privatização do SEE, teve como marco inicial a promulgação em 1988 da Constituição do Brasil. A Carta Magna abriu a possibilidade de novas licitações para empresas de capital privado, desregulamentando o acesso do capital privado a um setor produtivo que estava marcado por forte controle e planejamento do Estado, por intermédio da Eletrobrás. O processo de transferência do capital acionário do Estado para o capital privado efetivamente se iniciou em 1995 mediante a venda em leilão de uma empresa concessionária de distribuição de energia elétrica, a Escelsa, controlada pela Eletrobrás. Desde então, o governo central e vários governos estaduais vêm realizando um esforço para vender o controle de empresas concessionárias, além de adotarem diferentes ações no sentido de possibilitar novas transferências.

Visando entender esse processo desde suas motivações e razões econômicas até à construção de possíveis cenários para uma nova estrutura de mercado do SEE, este trabalho divide-se em quatro partes.

A primeira parte será dedicada à apresentação de um breve histórico das transformações ocorridas no SEE a partir dos anos 50, quando o Estado passou a assumir um papel determinante, dominante e estratégico no setor. A intervenção do Estado é que explica a consolidação do SEE como o setor produtor de um insumo básico que garantiu o desenvolvimento industrial do Brasil. A segunda parte analisará o comportamento do SEE frente à crise dos anos 80. Assume-se que a crise econômica, que atravessa toda essa década, está na origem da motivação econômica do processo de privatização do SEE. A terceira parte apresentará algumas características mais marcantes do processo de privatização em curso. Por último, a título de conclusão, serão apresentadas algumas possíveis tendências do novo modelo de estruturação do SEE.

A Intervenção do Estado no Setor de Energia Elétrica nos Anos 50

A principal característica do SEE entre 1930 e 1950 era o controle e a concentração da oferta nas mãos de dois grupos estrangeiros. A empresa Amforp (American & Foreign Power Co.), pertencente ao grupo americano Eletric Bond & Share Corporation, começou a atuar no Brasil em 1927, e já em 1930, mediante uma série de incorporações, detinha a concessão da geração e distribuição de eletricidade nas principais capitais, com exceção do Rio e São Paulo, e das mais importantes cidades do interior do Estado de São Paulo.

O segundo e mais importante grupo estrangeiro, que atuava no Brasil desde o início do século, era a Brazilian Traction, Light and Power Company, mais conhecida simplesmente como Light. Esta empresa detinha a concessão para as duas mais importantes regiões do país, que englobam as cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro.

No restante do país havia uma plêiade de empresas geradoras-transmissoras e distribuidoras de energia elétrica de pequeno porte, proprietárias, em grande maioria, de somente uma usina. Essas empresas eram de capital privado nacional e de propriedade de municípios e governos estaduais. Em muitas empresas privadas a atividade de distribuição de energia elétrica estava associada a pequenas plantas industriais, notadamente do setor têxtil. Pode-se assinalar que até meados da década de 1940, o SEE apresentava um elevado grau de concentração industrial, centrado nas duas empresas de capital estrangeiro, conforme atestam os dados da Tabela 1.

Em 1930, a ordem política constituída foi suplantada pela Revolução de 1930. Como um dos resultados de uma das tendências políticas desse movimento — o nacionalismo —, promulgou-se em 1934 o Código de Águas. Entre os inúmeros preceitos estabelecidos, definiu-se o custo histórico para determinação do investimento remunerável. Independentemente das dificuldades e pressões para sua implantação, a existência dessa regulamentação viria a ser utilizada posteriormente para justificar a diminuição relativa dos investimentos na ampliação da capacidade geradora de energia elétrica.

Com o fim da Segunda Grande Guerra, criou-se um sério desequilíbrio entre o ritmo de crescimento da demanda e a capacidade geradora instalada, ou seja entre a demanda e a oferta. Esse desajuste determinou um período de crise no SEE, principalmente nos grandes centros consumidores, o qual se prolongou praticamente por toda a década de 1950

Pelo lado da demanda, entre os principais fatores de crescimento, estão o processo de urbanização, a ampliação do consumo de bens duráveis de consumo e, acima de tudo, o processo de industrialização. Esses fatores passaram a impor um ritmo de crescimento da demanda, que rompia seus parâmetros históricos, forçando a realização de investimentos em novas usinas hidroelétricas com tamanhos médios maiores do que os vigentes até então.

Pelo lado da oferta, as empresas estrangeiras de energia elétrica não atendiam ao crescimento da demanda, basicamente porque a ampliação da oferta exigiria um volume de

recursos financeiros muito elevado. Conforme assinala Castro (1984), além da questão do quantum financeiro, a remuneração esperada do capital investido mostrava-se inferior a outras aplicações no mercado financeiro nacional e internacional.

Outro fator relevante, que corrobora o desinteresse do capital privado estrangeiro em investir em novas usinas hidroelétricas, está associado a uma vantagem econômica oriunda do próprio conceito de monopólio natural. Os dois grupos estrangeiros detinham áreas de concessão localizadas nos segmentos de mercado que mais demandavam energia elétrica no país. Assim sendo, podiam contar com a expansão da capacidade geradora, e fazer uso dela, proveniente de áreas geográficas sob responsabilidade de outros atores econômicos. Por conseguinte, tais empresas não precisavam se responsabilizar diretamente pela totalidade dos investimentos necessários à ampliação da geração de eletricidade, já que dominavam os mercados consumidores. Essa estratégia de mercado das empresas estrangeiras, foi definida por Castro (1986) como o "pacto da clivagem". Por essa divisão do mercado, o Estado ficava com a responsabilidade dos investimentos em geração-transmissão e o capital privado concentrava seus investimentos na distribuição.

Desde o pós-guerra até meados dos anos 60, os principais centros econômicos do país conviveram com uma crise de oferta de eletricidade. Uma alternativa adotada foi a imposição de uma severa política de racionamento que impunha cortes no fornecimento de eletricidade, provocando prejuízos ao próprio processo de industrialização. No cerne dessa crise estavam as empresas estrangeiras, que foram objeto de uma forte campanha de teor ideológico nacionalista. Grupos políticos uniram-se para denunciar a incapacidade da atuação dessas empresas, que, ao mesmo tempo, eram acusadas de realizar grandes lucros.

Já foi assinalado que as taxas de crescimento da ampliação da capacidade instalada no período compreendido entre 1930 e 1962 sofreram uma alteração nos seus parâmetros históricos de comportamento. De 1930 a 1945, a taxa média de crescimento foi de 3,7 % a.a. No período entre 1945 e 1962, a taxa foi de 8,9 % a.a. Neste segundo período, de acordo com os dados apresentados na Tabela 1, enquanto as empresas públicas foram responsáveis por um incremento 1.221,5 % na capacidade geradora instalada, o segmento das concessionárias de capital estrangeiro cresceu somente 93,3 %. Estes números indicam que a taxa média de crescimento foi de 29,5 % a.a. e de 6,8 % a.a., respectivamente. Como resultado dessa dinâmica de crescimento da capacidade geradora, em 1952 o capital estatal detinha somente 6,8 % da capacidade total do país, enquanto o capital privado respondia por 82,5 %. Em 1962, essa composição havia se alterado para 31,3 % e 55,5 %, respectivamente. Em 1965, pouco mais da metade da capacidade geradora instalada era de propriedade do Estado. (Eletrobrás, 1992)

Esses dados indicam que coube ao Estado o papel decisivo de romper com a crise do SEE. Numa primeira fase (1945-64), os investimentos das empresas estrangeiras não foram suspensos, mas era insuficientes. O montante de investimentos mostrou-se marginal em relação às necessidades impostas pelo processo de industrialização. A partir de 1965, pode-se afirmar que, concretamente, os investimentos privados foram substituídos pelos recursos públicos. Nesse sentido, as causas da intervenção do Estado estavam associadas, por um lado, ao desinteresse do capital privado em arcar com vultosos investimentos de baixa rentabilidade, e, por outro, ao processo de industrialização que passou a receber prioridade da política econômica, principalmente a partir do Segundo Governo Vargas (1950).

Um exemplo merece ser citado na medida em que ilustra o argumento do desinteresse do capital estrangeiro. A usina hidroelétrica de Furnas foi responsável pela retomada do equilíbrio entre a oferta e a demanda de eletricidade na região Sudeste. Sua construção, iniciada em 1957, veio atender à demanda das importantes áreas de concessão de São Paulo (Light e Amforp) e da empresa estadual Cemig, responsável por boa parte do consumo do Estado de Minas Gerais. A capacidade instalada de Furnas representava, à época, cerca de 75 % do total da capacidade geradora instalada do grupo Light. Essa capacidade fora construída ao longo de mais de cinquenta anos de investimentos. Este é um exemplo do "pacto da clivagem". A Light e a Amforp participaram do capital das Centrais Elétricas de Furnas, inicialmente com 60 % do capital, mas em menos de 4 anos esta participação reduziu-se a somente 2%, devido aos constantes aumentos de capital necessários à construção da usina e das linhas de transmissão para Minas, São Paulo e Rio de Janeiro. (Contrim, 1994)

O resultado desse aparente confronto entre Estado e capital privado foi uma ação direta e intervencionista do Estado na formação de uma nova estrutura produtiva do SEE, por conta das razões e motivações mencionadas acima. O marco consolidador dessa nova fase do processo de desenvolvimento do SEE foi a constituição da Eletrobrás, em 1962. A nova fase acompanhou em grande parte o projeto elaborado durante o Segundo Governo Vargas por sua equipe econômica, denominado Plano Nacional de Eletrificação (Presidência da República, 1954; Tendler, 1968)

A posição e atuação da Eletrobrás foi decisiva para a consolidação da nova estrutura produtiva e financeira do SEE. O papel da Eletrobrás foi reforçado com o advento de uma nova política econômica, imposta pelo regime militar a partir de 1964, que reforçou a posição do Estado nesse setor de infra-estrutura, e o principal instrumento para o SEE foi a Eletrobrás.

A Eletrobrás iniciou e consolidou a modelagem de uma nova estrutura produtiva do SEE cujas principais características são citadas a seguir.

Destaca-se, em primeiro lugar, a prioridade atribuída à opção hidráulica, em oposição à termoelétrica, que, embora implicando maiores gastos em capital fixo, acabou se revelando a mais acertada, a médio e longo prazos, tendo em vista especialmente a crise do petróleo.

Em segundo lugar, a estratégia de construir grandes usinas geradoras de alcance regional em termos de mercado consumidor. Buscava-se, ao mesmo tempo, obter ganhos de economia de escala e atender tanto à demanda reprimida quanto à demanda derivada do rápido crescimento associado à fase de recuperação da economia brasileira.

Em terceiro lugar, a Eletrobrás tornou-se a empresa holding estatal, graças à criação de uma nova estrutura de organização do SEE: grandes empresas públicas e suas subsidiárias eram responsáveis pela geração e transmissão de eletricidade (Furnas, Chesf, Eletrosul, Eletronorte); no plano estadual, prevaleciam empresas distribuidoras com composição de capital dividido entre a Eletrobrás e os respectivos governos estaduais. Esse modelo apresentava algumas diferenças explicadas pela herança histórica, particularmente em SP.

Em quarto lugar, a constituição de um padrão de financiamento do SEE conjugando recursos de diferentes fontes: tarifária, impostos, empréstimos compulsórios e empréstimos do sistema financeiro internacional. Esse padrão de financiamento mostrou-se eficiente até o início da década de 1980.

Segundo o novo modelo, a Eletrobrás tornou-se o principal fator decisório do SEE, impondo um sistema de planejamento cujos resultados podem ser medidos e avaliados por duas variáveis: a expansão da capacidade geradora instalada e o volume de investimentos aplicados no SEE.

A Tabela 2 apresenta os dados relativos ao crescimento da capacidade geradora no período de 1963 a 1990. Entre 1963 e 1980, a capacidade instalada cresceu a uma taxa média anual de 9,3 %. A Tabela 3 mostra os dados agregados dos investimentos realizados no SEE. Entre 1970 e 1980, a taxa de crescimento foi de 10,7 % a.a.

Os Anos de Crise.

A crise do SEE pode ser localizada principalmente na década de 1980, e apresenta vários fatores explicativos. No entanto, a causa central se encontra na crise mundial que, ao afetar diretamente as condições e parâmetros das finanças públicas federais e estaduais, se transformou no elemento decisivo da reversão da capacidade e da estrutura de financiamento do setor. De certa forma, o que se pode denominar genericamente de crise do Estado agiu como um notável pano de fundo no desenvolvimento do SEE. Outros fatores que também contribuíram para a crise são analisados a seguir.

O SEE tem como uma de suas características mais marcantes a adoção de um planejamento de médio e longo prazo, em função do tempo necessário à construção de novas unidades produtivas. Um exemplo é o Plano 1990, formulado em 1974, que estimava e definia os parâmetros econômico-financeiros do SEE. Esse instrumento de planejamento setorial, executado basicamente pela Eletrobrás, desempenhou um papel muito importante na superação da crise de energia e na retomada do crescimento no período anterior à deflagração da crise dos anos 80.

O primeiro choque do petróleo, em fins de 1973, não afetou de modo tão drástico a economia brasileira devido basicamente a dois fatores. O primeiro foi o "Milagre Econômico", que, no período de 1968 a 1973, levou o PIB a crescer a uma taxa média anual superior a 10%. O segundo foi o esforço de investimento imposto pelo II PND. Porém, o segundo choque do petróleo e a crise do México em 1982 tiveram reflexos significativos e depressivos sobre a economia brasileiro, destacando-se a aceleração do processo inflacionário, a redução das taxas de crescimento do PIB, o desemprego, o desequilíbrio das contas públicas, etc.

Quanto ao SEE, a redução do crescimento econômico fez com que a demanda apresentasse taxas declinantes de crescimento, gerando capacidade ociosa no sistema elétrico. Essa capacidade ociosa implicava o aumento dos prazos de maturação do capital investido e a diminuição da capacidade de autofinanciamento, entre outros problemas. Além disso, produziu-se um descompasso entre as metas de planejamento, definidas e influenciadas por uma superestimação das estimativas das variáveis macroeconômicas por parte das autoridades governamentais da área econômica, e as efetivas taxas de crescimento da demanda de energia elétrica. (ver Prado, 1996, p. 11-71)

Como consequência, o SEE passou a comprometer recursos financeiros na execução de obras que tiveram seus cronogramas de execução alongados, exigindo maiores custos financeiros. Pode-se citar como exemplo os investimentos nas obras da usina hidroelétrica de Tucuruí, iniciada em 1975 e cuja primeira etapa de construção só foi concluída em fins de 1984, atrasando-se as obras em cerca de quatro anos. Outro exemplo é o da interligação das regiões Norte-Nordeste com Sul-Sudeste.

Um fator adicional que contribui para a crise foi o comprometimento do SEE com duas obras consideradas monumentais: Itaipú e o Programa Nuclear Brasileiro. A decisão de realizar essas obras não foi tomada, inicialmente, no âmbito do SEE; seus desígnios foram traçados em instâncias do poder militar, alimentadas pelo projeto ideológico do "Brasil Grande Potência", que marcou e norteou a presença dos militares desde que assumiram o poder. A reversão das condições econômicas nos anos 80 deixou uma pesada herança que agiu como um complicador no equilíbrio da equação financeira do setor, principalmente por causa do aumento dos custos de financiamento. No caso da usina nuclear de Angra dos Reis o retorno dos investimentos não se realizou praticamente até hoje.

A crise econômica mundial repercutiu direta e indiretamente sobre o SEE, na medida em que ocorreu uma elevação do custo do financiamento no mercado financeiro internacional. O agravamento do desequilíbrio das contas externas do país levou as autoridades de política econômica a utilizarem o SEE como instrumento para a captação de recursos externos com a finalidade de contribuir para o equilíbrio da balança de capital. Desse modo, a holding do setor, Eletrobrás e suas empresas controladas, foram induzidas a um nível de endividamento superior às suas necessidades. Em 1974, o SEE era responsável por 6,8 % do total de recursos externos captados por toda a economia brasileira. Em 1984, essa participação elevou-se para 28,6% (Lima, 1995, p. 125). Vale assinalar que, "ingressos maciços de recursos externos substituíam os recursos próprios do setor para financiamento dos investimentos, mas, desde 1983, foram absorvidos para rolagem da própria dívida externa." (Eletrobrás, 1992, p. 15)

No plano interno ao SEE, ou seja na contabilidade das empresas e da holding do setor, chama a atenção o agravante das condições de financiamento. Os contratos básicos de financiamento foram firmados no mercado de taxas flutuantes e em condições desfavoráveis em relação às taxas de juros. O resultado dessa política foi o aumento da participação dos custos

financeiros, em especial dos juros, no passivo da Eletrobrás e de suas empresas controladas, implicando uma efetiva mudança e deterioração do perfil do financiamento.

Em sentido análogo, o SEE foi também utilizado como instrumento de combate ao processo inflacionário. As autoridades governamentais subordinaram a política tarifária à política antiinflacionária, o que acabou por corroer a base de autofinanciamento. Se em 1975 a taxa de remuneração sobre o capital investido era de 12 % a.a., em 1983, ela tinha subido para 6% a.a.. (Lima, 1995, p. 126). Segundo dados consolidados por Zendron (1996), no período de 1980-1989 as tarifas médias reais reduziram-se em torno de 30 %. (ver Tabela 4) Por outro lado, como as tarifas funcionavam como valor base para a cobrança do IUEE — imposto único de energia elétrica — e do empréstimo compulsório, ocorreu um sério comprometimento da capacidade de financiamento do SEE, com a diminuição da capacidade de autofinanciamento. Em meados dos anos 70, o IUEE foi responsável por cerca de 14 % das necessidades de financiamento do SEE.

Outro fator que contribuiu para o acirramento da crise financeira do setor foi a diminuição do aporte financeiro do governo (federal e estadual) no SEE. Essa redução se deveu à crise das finanças públicas: diminuição da receita e aumento das despesas, em especial das rubricas relacionadas com o endividamento público (juros e amortização).

Assim sendo, a capacidade ociosa do sistema elétrico, a subordinação das tarifas à política antiinflacionária, a indução aos empréstimos externos a taxas de juros flutuantes, levaram a um quadro de estrangulamento econômico-financeiro. Conforme assinala Lima (1995, p. 127):

"A consequência desse processo foi o estreitamento acentuado do horizonte financeiro do setor de energia elétrica, que enveredou pelo caminho do endividamento de curtíssimo prazo, quando os pilares da sua estrutura de financiamento já se encontravam totalmente comprometidos."

Outro fator que contribuiria para a deterioração do modelo centrado na Eletrobrás foi a relação com as grandes empresas estaduais, notadamente dos estados de São Paulo e Minas Gerais. Por conta desse modelo centralizador, os reflexos da crise se fizeram sentir diretamente sobre estas empresas, obrigando-as a se sujeitarem a decisões externas aos seus espaços de atuação, comprometendo seu poder de decisão na ampliação da capacidade instalada, bem como na rentabilidade dos seus investimentos.

Em relação à rentabilidade dos investimentos, destaca-se a Reserva Global de Reversão, que obrigava as empresas mais lucrativas a formarem um fundo para equalizar o preço da energia elétrica em todo o território nacional. Com a diminuição da rentabilidade das empresas do SEE, a RGR passou a ser um foco de disputa entre as empresas estaduais e a Eletrobrás.

Um exemplo desse conflito pode ser observado no caso da construção da usina hidroelétrica de Porto Primavera, da Cesp (Companhia Energética de São Paulo), atrasada por cerca de década e meia. Somente em 1998, a usina está entrando em fase de conclusão com um custo contábil de US\$ 9,3 bilhões, quase cinco vezes maior do que o previsto no projeto original, e com um custo adicional de US\$ 4,8 bilhões só de juros, por conta do atraso. A principal causa deste atraso foi o término da obra de Itaipu. Por imposição do modelo do governo federal, a Cesp foi obrigada a comprar toda a energia excedente da binacional. Com isso, a barragem tornou-se desnecessária na época. Ademais, a crise econômico-fiscal do Estado de São Paulo provocou falta de recursos para o prosseguimento das obras. O resultado é que o custo da energia elétrica gerada por esta usina será a mais cara do país.

Em suma, a própria Eletrobrás reconheceu a gravidade do problema e as suas conseqüências sobre o setor de energia elétrica, e propôs uma nova estrutura para o SEE:

O esgotamento da política de financiamento do setor, desde o final de 70 e o prolongamento durante toda a década de 80, identificado no baixo nível tarifário e na eliminação progressiva das fontes de financiamento do setor (imposto único, empréstimo compulsório, recursos fiscais, etc.) desencadeou a necessidade de construção de um novo pacto entre os diversos agentes interligados com o setor e de adoção de uma nova estrutura de financiamento para a expansão do setor de energia elétrica. (Eletrobrás, 1992, p. 6)

A Privatização

Conforme analisado no item anterior, as condições de funcionamento do SEE se deterioraram ao longo da década de 1980. As soluções alternativas para a crise foram se delineando no sentido de uma mudança qualitativa na atuação do Estado no setor. A nova estrutura construída durante a segunda metade da década em questão, voltou-se para a diminuição da participação e intervenção direta do Estado, substituindo-a por uma função de agente regulador e financiador. Este processo recebeu o nome de privatização.

As principais razões dessa solução alternativa de privatização já foram apresentadas anteriormente. Todavia, outros fatores explicativos merecem destaque e análise.

Em primeiro lugar, cabe assinalar, em um nível mais geral e externo à economia brasileira, a "onda neoliberal", que passou a dominar o cenário econômico mundial derivado da derrocada do socialismo e do fenômeno da globalização. A crítica à qualquer tipo de intervencionismo do Estado na economia passou a ter um peso muito grande e a influenciar as decisões de política econômica dos países em desenvolvimento.

A segunda relaciona-se diretamente com o agravamento do déficit público. O crescimento do déficit, deixou poucas alternativas às autoridades fazendárias, conforme mostraram Matos Filho e Oliveira (1996, p. 7-9). As possibilidades de ampliação da receita tributária estavam limitadas pela própria redução da atividade econômica e pela incapacidade de articulação política para a aprovação de uma reforma tributária que introduzisse uma nova estrutura tributária. No plano das despesas, o governo central enfrentava dificuldades de inelasticidade para reduzir gastos, em especial nas rubricas de juros e amortização dos títulos públicos.

Assim sendo, a venda de ativos públicos passou a ser uma opção importante em virtude de dois fatores. Por um lado, diminuiria as necessidades de aportes financeiros para atender às exigências de novos investimentos. Por outro, a entrada dos recursos oriundos das vendas — receitas de capital — possibilitaria abater parte da dívida pública, reduzindo, por conseguinte, os gastos com juros.

Outro fator importante a ser assinalado é uma certa ineficiência das empresas do SEE, por conta de diferentes causas: influência política nas políticas de emprego; atuação dos lobbys e formação de cartéis das empresas de construção pesada; a despreocupação com os custos de produção; etc. Um exemplo deste tipo de comportamento pode ser constatado no depoimento do presidente da CESP.

"o sistema foi construído num período em que os recursos eram infinitos, o custo de oportunidade inexistente e a ociosidade era estratégica. É o oposto do setor empresarial, no qual os recursos são sempre limitados, os custos de oportunidade são avaliados instantaneamente e a ociosidade ... alguém paga por ela. E o sistema de remuneração garantida fez com que o setor se perdesse no excesso da regulamentação, na falta da visão empresarial. O mundo mudou e o setor elétrico não (...) no caso, a Cesp contava com uma frota de aviões e uma oficina para aeronaves maior do que de algumas companhias aéreas. Diversas atividades desenvolvidas pela empresa não estavam de acordo com seu objeto social e foram eliminadas. Na medida que cortamos esses gastos, passamos também a ter sobra de pessoal. Mas o corte foi decorrência do planejamento feito. Das 19.700 pessoas no começo da gestão passamos a 10.600. Houve redução de 38% na folha de pagamento; os 470 departamentos foram reduzidos para 250, com 292 gerentes, e na folha de assessores, do número inicial de 627." (Matarazzo, 1997)

No início da década de 1990, o SEE apresentava-se estruturado da seguinte forma: a geração-transmissão da energia elétrica era feita por empresas "verticalizadas", isto é, normalmente abrangendo todas essas atividades no Sul, Sudeste e Centro-Oeste, participando do sistema integrado, com base de geração hidráulica, complementada por pequena geração térmica

a carvão, óleo combustível e nuclear. Duas empresas, Furnas e Eletrosul (controladas pela Eletrobrás) eram exclusivamente geradoras, juntamente com a Binacional Itaipu.

O Nordeste e parte do Norte eram atendidos através de outro sistema integrado, de geração hidroelétrica, fornecido pela UHE Tucuruí (maior usina nacional da Eletronorte) e pelas usinas do Rio São Francisco, da Chesf. Concessionárias controladas pelos Estados faziam a distribuição de energia dentro dos seus limites geográficos.

Na maior parte da região Norte e algumas áreas do Centro-Oeste proliferaram — devido à extensão territorial e à floresta amazônica — sistemas isolados, com geração térmica a óleo diesel e combustível. As empresas estaduais desta região eram “verticalizadas”, mas apresentavam grandes dificuldades econômicas devido ao mercado rarefeito e ao elevado custo de geração, diminuído pelo mecanismo da conta de consumo de combustível que finalmente rateava o custo de geração por todos consumidores do país. A presença da Eletronorte, controlada da Eletrobrás, nesta região, responsabilizava-se parcialmente pela geração e pela distribuição, como nas capitais de Manaus e Boa Vista.

As empresas privadas — grupos nacionais de pequeno porte, que não foram absorvidas pela intervenção do Estado nos anos 60/70 — localizaram-se principalmente nas regiões Sul e Sudeste, havendo somente uma no Centro-Oeste e outra no Nordeste.

O cronograma do processo de privatização, que passou a alterar a estrutura produtiva descrita acima, apresentou os seguintes fatos mais relevantes:

1988. A nova Constituição, promulgada em 1988, define, através do artigo 175, a licitação para concessão de serviço público, abrindo o setor para as empresas privadas.

1990. Lei 8031, de 12/4/1990, institui o Programa Nacional de Desestatização (PND), para “privatização” das empresas controladas direta ou indiretamente pela União e instituídas por lei ou ato do Poder Executivo; ou criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle, direto ou indireto, da União. Considera “privatização” a alienação por parte da União de direitos que assegurem, diretamente ou através de outras empresas controladas, a preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade. E estende seus dispositivos, no que couber, à alienação das participações minoritárias diretas e indiretas da União. O PND define os seguintes objetivos:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - contribuir para a modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;

V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

1992. Decreto 572, de 22/6/1992, inclui a Light SA e Escelsa SA no Programa Nacional de Desestatização.

1993/1994. Promulgação da Lei 8631, de 4/3/1993, também conhecida como lei Eliseu, que diferenciou as tarifas de energia elétrica e extinguiu a garantia de remuneração. Pretendeu também rever os níveis das tarifas de modo compatível com os custos dos concessionários.

Outros documentos legais importantes são:

Decreto 915, de 6/9/1993, que autorizou a formação de consórcio entre empresas interessadas na geração de energia elétrica;

Decreto 1009, de 17/12/1993, que criou o Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica (Sintrel), composto pelos sistemas de propriedade das empresas controladas pela Eletrobrás e daquelas que vierem a aderir;

Portaria 337 de 1994, que permitiu o livre acesso das empresas concessionárias à rede de transmissão federal;

Decreto 1027, de 28/12/1993 e Decreto 1091, de 21/3/1994, que determinam a alteração nos estatutos das empresas de economia mista para facilitar cisões, fusões, incorporação e abertura de capital;

Decreto 1068, de 2/3/1994, incluindo no PND as participações minoritárias de empresas estatais em outras empresas.

1995. Lei 8987, de 13/2/1995, lei das concessões, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos;

Decreto 1481, de 3/5/1995, que incluiu a Eletrobrás e suas controladas geradoras — Chesf, Eletronorte, Eletrosul e Furnas — no PND. Ficaram excluídas a empresa de engenharia nuclear, Nuclen e a Binacional Itaipu (de cujo capital a Eletrobrás detém 50%). A Nuclen posteriormente incorporou os ativos da base nuclear de Furnas, surgindo então uma nova concessionária de geração termonuclear, a Eletronuclear, de propriedade estatal por força da Constituição que veda a propriedade de usinas nucleares pela iniciativa privada

Lei 9074, de 7/7/1995, que estabelecia normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos, e continha um capítulo específico sobre energia elétrica. Definiu e estabeleceu regras para o produtor independente de energia, introduziu a competição e a contratação de compras e vendas de energia;

Realização do primeiro leilão, em 11/7/1995, de uma empresa pública de energia elétrica, controlada pela Eletrobrás: Escelsa, empresa distribuidora de energia elétrica no Estado do

Espírito Santo. A companhia foi adquirida por um grupo nacional com a participação de bancos, fundos de pensão e outros investidores;

Aprovação da Emenda Constitucional nº 6, em 15/8/1995, revogando o art. 171 da Constituição Federal, que definia a empresa brasileira.

1996. Realização do leilão de venda da empresa Light, controlada pela Eletrobrás, em 21/05/1996. Esta empresa atua no mercado da capital do Rio de Janeiro e municípios próximos. O vencedor do leilão foi um grupo com a participação da EDF (França), AES e Houston (USA); marca o retorno do capital estrangeiro na administração de concessionárias de energia elétrica

Em /11/1996 foi realizado o leilão de venda da Cerj, pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro. O vencedor foi outro grupo estrangeiro.

Lei 9427, de 26/12/1996, instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com a finalidade de regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica.

A descrição dos fatos mais importantes do processo de privatização do SEE no período de 1988-1996 indica claramente a determinação do governo federal de repassar o controle do processo de expansão da capacidade produtiva para a iniciativa privada nacional e estrangeira. Mostra também a necessidade de criar um novo arcabouço jurídico que permita a propriedade privada desse setor de infra-estrutura. Entretanto, deve-se assinalar que esse processo foi realizado sem que as atribuições do Estado, como agente regulador, fossem definidas antes da venda dos ativos públicos.

Em 1997, o processo de privatizações ganhou maior velocidade, conforme os dados apresentados na Tabela 5. Foram leiloadas nove empresas, envolvendo recursos da ordem de R\$11 bilhões, com ágios sobre os preços mínimos estabelecidos variando de 21 % (Centrais Elétricas de Mato Grosso) a 96 % (Empresa de Energia de Sergipe). A venda mais importante foi a da Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL) por R\$ 3 bilhões, com ágio de 70 %, para um grupo brasileiro (VBC Energia)

A composição da estrutura de propriedade atual do SEE mostra a participação de novos agentes econômicos estrangeiros e nacionais. Em relação às empresas estrangeiras (algumas de propriedade estatal em seus países de origem) conta-se com empresas americanas (AES, Southern e Houston), espanholas (Iberdrola e Endesa), portuguesa (Eletricidade de Portugal) e chilena (Chilectra).

No segmento das empresas nacionais, sobressai a VBC Energia. Criada em 1996, esta empresa originou-se da união do capital de três grandes grupos nacionais: o maior banco privado, o Bradesco, o maior grupo industrial, a Votorantim e uma das maiores empresas de construção pesada, a Camargo Corrêa. A VBC realizou, em março de 1997, seu primeiro negócio no ramo

da eletricidade, adquirindo a Dynamis Energética (ex-Nacional Energética, pertencente ao Banco Nacional, liquidado, que passou a chamar-se Serra da Mesa). Posteriormente, em outubro de 1997, a VBC participou da compra da Companhia Norte-Nordeste de Distribuição de Energia Elétrica, uma das empresas resultantes da cisão da Companhia Estadual de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul (CEEE). Finalmente, em novembro de 1997, a VBC Energia arrematou a Companhia Paulista de Força e Luz; com isso, no espaço de um ano, ela já se tornou uma das principais empresas do setor elétrico brasileiro.

Por outro lado, algumas empresas elétricas privadas têm assumido o controle de outras companhias do setor, indicando um rápido processo de redefinição da estrutura de propriedade no SEE.

O governo federal desenvolveu e continua a desenvolver esforços para tornar as empresas de energia elétrica mais "atraentes" do ponto de vista econômico. Para tanto tem recorrido a duas instituições públicas de peso em atuações específicas. A primeira é a Eletrobrás. Com a finalidade de atrair investidores para o setor elétrico e valorizar os ativos, a Eletrobrás deu início, desde 1997, a um programa visando a recuperação técnica e o saneamento financeiro de diversas empresas estaduais incluídas na lista para desestatização. Essa ação vem se dando através da gestão compartilhada e da "federalização", ou seja, transferência ou promessa de transferência do controle dos governos estaduais para a Eletrobrás no período que antecede à privatização.

Com o mesmo objetivo, no âmbito de suas próprias empresas controladas, a Eletrobrás, dando prosseguimento ao Plano Nacional de Desestatização, atuou na cisão da parte nuclear de Furnas (impedida de privatização por restrição constitucional); na divisão da Eletrosul em duas empresas, uma de geração e outra de transmissão; na criação das subsidiárias integrais de distribuição, Manaus Energia S/A e Boa Vista Energia S/A, da Eletronorte.

Outra instituição que vem desenvolvendo atuação importante é o BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Além de ser o órgão executor do PND, o BNDES criou linha especial de financiamento de médio prazo para os grupos vencedores dos leilões, em montante equivalente a 50 % do valor da venda. Além disso, vem atuando junto aos governos estaduais, incentivando as privatizações e garantindo adiantamento de recursos por conta da venda de empresas concessionárias.

O ano de 1998 era esperado pelas autoridades governamentais como aquele a partir do qual o processo de privatização seria acelerado. As estimativas indicavam que seria oferecido, em leilão, grande número de empresas distribuidoras estaduais e, no nível federal, seriam vendidas empresas genuinamente geradoras. Contudo, as condições do mercado financeiro internacional, abalado pelas crises nos países asiáticos, iniciadas em 1997, desestimulou o interesse do capital estrangeiro, único com capacidade de aportar recursos no montante necessário para a privatização das empresas.

O sinal da reversão das expectativas dos leilões ocorreu na venda das empresas criadas pelo desmembramento da Eletropaulo: Metropolitana, Bandeirantes e EPTE. A primeira foi vendida sem ágio para o mesmo grupo controlador da Light. As outras duas não foram vendidas. O agravamento da crise da Indonésia e as incertezas da Rússia são novos fatores que tornam mais remotas as possibilidades de aceleração das privatizações, mas não o processo em si.

O próprio BNDES reconheceu a nova conjuntura do mercado financeiro internacional e anunciou que previa a possibilidade de aguardar momentos mais propícios, em vez de vender ativos a preços baixos e ainda sofrer pressões para conceder condições de financiamento mais favoráveis aos compradores. Outro dado que reforça essa posição de mais cautela por parte do BNDES é a insuficiência de recursos — próprios e de terceiros obtidos no mercado financeiro internacional — para bancar o volume de financiamento dos vencedores dos leilões.

Outro elemento que deverá ser repensado é o papel da Eletrobrás na nova estrutura do SEE. A holding não pode ficar restrita a um papel secundário, limitada exclusivamente à responsabilidade pelo sistema nacional de transmissão. Caberia à Eletrobrás um papel mais estratégico, o de investir em novas unidades produtivas e oportunidades de investimento, mais como agente financeiro catalizador e aglutinador de grupos privados. A experiência acumulada em mais de trinta anos de existência, deve ser aproveitada e direcionada para responsabilidades próprias, que não se choquem com as atribuições do BNDES e da Aneel.

Conclusões

O quadro do setor de energia elétrica mudou radicalmente a partir dos anos 80 devido à conjugação de variáveis exógenas e endógenas ao setor. A principal característica da nova estrutura adotada para dar solução à crise do setor é a privatização das empresas distribuidoras e geradoras existentes e a permissão para a participação da iniciativa privada na ampliação da capacidade instalada, por intermédio de licitações. O papel do Estado no SEE está mudando, deixando de ter uma ação direta e intervencionista para ser o agente regulador.

Nesse novo modelo, o capital privado estrangeiro volta a atuar no país e surgem novos grupos nacionais, enquanto as pequenas empresas nacionais que não foram absorvidas pelo Estado nos anos 50 e 60 ampliaram sua esfera de ação.

Entretanto, é preciso avaliar e resolver dois problemas. O primeiro é de curto prazo: qual deve ser o ritmo do processo de privatização?. Até fins de 1997, o governo pretendia desfazer-se dos seus ativos rapidamente, buscando recursos para equilibrar as finanças públicas. A crise financeira dos países emergentes da Ásia e, mais recentemente da Rússia, modificou as expectativas do processo de privatização. Tudo indica que, mantidos os atuais parâmetros, o governo irá optar por adiar os leilões. Mesmo assim, alguns governos estaduais tendem a manter a venda de suas empresas, em parte devido ao efeito positivo sobre o processo eleitoral a ser realizado em outubro de 1998.

O segundo problema, estrutural, é mais complexo e pode comprometer a capacidade de crescimento da economia como um todo, devido ao papel estratégico desse insumo em toda a cadeia produtiva. A Aneel, agência reguladora do setor, não dispõe nem de experiência nem de um aparato legal que permita exercer suas funções plenamente e em benefício do conjunto da economia. O exemplo do verão deste ano no Rio de Janeiro é significativo. As duas concessionárias, recentemente privatizadas, não conseguiram manter minimamente um padrão de qualidade dos serviços. A Aneel teve uma atuação insuficiente e incapaz de propor soluções ou de impor restrições às empresas.

Pelo lado do financiamento, o BNDES parece não dispor de fôlego necessário para atender a toda a demanda do SEE, mesmo que seja apenas para estimular o processo de privatizações. A conjuntura internacional do mercado financeiro, restritiva para os países emergentes, e o aumento da demanda interna por financiamento, indicam para as limitações do BNDES como agente financeiro do SEE.

Assim sendo, o papel da Eletrobrás no setor deve ser repensado. Não pode restringir-se a uma atuação secundária e marginal. É preciso utilizar a experiência acumulada pela Eletrobrás na execução de projetos e no planejamento do setor, pois os desafios que se apresentam são muito grandes e podem ser medidos pelo volume de recursos a serem aplicados anualmente na expansão da capacidade produtiva. Caberia à Eletrobrás o papel de continuar os estudos de planejamento macroeconômico do setor e de formar consórcios para novas oportunidades de investimento necessárias à expansão do SEE.

Referências Bibliográficas

Castro, Nivalde José. *O Setor de energia elétrica no Brasil: A transição da propriedade privada à propriedade pública (1945-1961)*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia. Dissertação de mestrado, 1985.

_____. *O Pacto da clivagem no setor de energia elétrica do Brasil: 1945-1962*. Anais do 1º Seminário Nacional de História da Energia, Eletropaulo, SP, outubro 1986

_____. *O Papel do Estado na solução da crise de eletricidade dos anos 50*, 1º Simpósio Catarinense de História de Documentação Empresarial. Florianópolis, FIESC, 1988.

Centro de Memória da Eletricidade no Brasil. *Panorama do setor de energia elétrica no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil, 1988.

Contrim, John R. *A História de Furnas - das origens à fundação da empresa*. Rio de Janeiro: Comitê Brasileiro do Conselho Mundial de Energia, 1994.

Eletrobrás. *Plano 2015, a questão econômico-financeira*. Rio de Janeiro: Diretoria Econômico-Financeira, 1992

Lima, José Luiz. *Políticas de governo e desenvolvimento do setor de energia elétrica*. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil, 1995.

Matos Filho, J.C. e Oliveira, C.W.A. *O Processo de privatização das empresas estatais brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (Texto de discussão nº 422)

Matarazzo, Andrea. Mudança na CESP. *Brasil Energia*. 204, out. 1997.

Oliveira, Adilson. Privatização do setor de energia elétrica: dilemas e opções. *Boletim de Conjuntura*. 16 (2), p. 65-72, 1996.

Prado, Sérgio. Aspectos Federativos do investimento estatal. In Affonso, R.B.A. e Silva, P.L.B. (org.) *Empresas estatais e federação*. São Paulo: Fundap, 1996.

Presidência da República. *Plano Nacional de Eletrificação e Centrais Elétricas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1954

Tendler, Judith. *Electric power in Brasil: entrepreneurship in the public sector*. Cambridge: Massachusetts: Harvard University Press, 1968.

Zendron, Patrícia. *O Setor de energia elétrica brasileiro na década dos 80*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia-UFRJ, 1996. (disponível on line <http://www.ie.ufrj.br/>)

Anexo Estatístico

Tabela 1

Capacidade Instalada por Categoria de Concessionária.
1952-1962

(em MW e %)

Anos	Público		Privado		Auto-produtor		Total	
	Potência	Part. %	Potência	Part. %	Potência	Part. %	Potência	Part. %

1952	135,6	6,8	1.635,5	82,4	213,7	10,8	1.984,8	100,0
1953	171,1	8,1	1.631,3	77,5	302,5	14,4	2.104,9	100,0
1954	303,2	10,8	2.159,6	77,0	342,7	12,2	2.805,5	100,0
1955	538,5	17,1	2.248,4	71,4	361,6	11,5	3.148,5	100,0
1956	657,1	18,5	2.551,9	71,9	341,0	9,6	3.550,0	100,0
1957	681,0	18,1	2.696,2	71,6	390,2	10,4	3.767,4	100,0
1958	824,5	20,6	2.742,8	68,7	425,8	10,7	3.993,1	100,0
1959	968,5	23,5	2.724,0	66,2	422,7	10,3	4.115,2	100,0
1960	1.098,9	22,9	3.182,2	66,3	519,0	10,8	4.800,1	100,0
1961	1.341,5	25,8	3.242,1	62,3	621,6	11,9	5.205,2	100,0
1962	1.791,9	31,3	3.161,4	55,2	775,5	13,5	5.728,8	100,0

Fonte: CNAEE. Águas e energia elétrica. N. 49, 1963, p.96

Idem, Mundo elétrico.

Tabela 2

Capacidade Geradora Instalada por tipo de Fonte.

1963-1986

(em MW e %)

Ano	Térmica	Hidráulica	Total	Taxa de Cresc. %
1963	1.876	4.479	6.355	-
1964	1.946	4.894	6.840	7,6
1965	2.020	5.391	7.411	8,3
1966	2.042	5.524	7.566	2,1
1967	2.255	5.787	8.042	6,3
1968	2.372	6.183	8.555	6,4
1969	2.405	7.857	10.262	20,0
1970	2.372	9.088	11.460	11,7
1971	2.102	10.383	12.485	8,9
1972	3.806	11.019	14.825	18,7
1973	4.260	12.438	16.698	12,6
1974	4.545	13.740	18.285	9,5
1975	4.801	16.323	21.124	15,5
1976	4.845	17.901	22.746	7,7
1977	5.346	19.544	24.890	9,4
1978	5.648	21.807	27.455	10,3
1979	6.188	24.095	30.283	10,3
1980	5.768	25.584	31.352	3,5
1981	5.987	29.615	35.602	13,6

1982	6.003	31.168	37.171	4,4
1983	6.153	33.465	39.618	6,6
1984	3.595	34.804	38.399	-3,1
1985	4.359	37.437	41.796	8,8
1986	4.382	38.478	42.860	2,5

Fonte: Siese/Eletróbrás

Tabela 3

Investimento no Setor de Energia Elétrica. 1970-
1994

(em US\$ milhões de 1994)

Anos	Investimento	Taxa de Cresc. %
1970	4.119	-
1971	4.517	9,7
1972	5.301	17,4
1973	6.031	13,8
1974	6.873	14,0
1975	8.696	26,5
1976	9.698	11,5
1977	10.832	11,7
1978	12.159	12,3
1979	12.118	-0,3
1980	11.377	-6,1
1981	12.078	6,2
1982	12.826	6,2
1983	9.856	-23,2
1984	8.814	-10,6
1985	9.827	11,5
1986	9.349	-4,9
1987	13.144	40,6
1988	10.919	-16,9
1989	9.092	-16,7
1990	7.393	-18,7
1991	7.447	0,7
1992	7.005	-5,9
1993	5.613	-19,9
1994	2.550	-54,6

Fonte: Eletróbrás

Tabela 4

Brasil. Evolução do valor médio real das
tarifas. 19980- 1990
(valores deflacionados pelo INPC e IGP -DI)

Ano	Tarifa - IGP-DI	Tarifa - INPC
1980	100,00	100,00
1981	110,07	115,61
1982	102,92	99,46
1983	89,83	91,77
1984	83,15	92,09
1985	86,15	97,62
1986	77,65	89,39
1987	94,80	110,34
1988	93,25	115,41
1989	69,50	83,52

Fonte: Eletrobrás/DFOT e IBGE. Citada por Zendron, 1996.

Tabela 5

Setor de Energia Elétrica- Valor do ágio nos
leilões de privatização.1997
(em %)

EMPRESA	Percentual do Ágio
Coelba	77,38
Cachoeira Dourada	43,49
Centro-Oeste (RS) – AES Sul	93,55
Norte-Noroeste(RS) - RGE	82,62
C. Paulista de Força e Luz	70,11
Enersul	83,70

Cemat	21,09
Energipe	96,06
Cosern	73,60

Fonte: Eletrobrás -NUCA-IE-UFRJ. <<http://www.eltrobrás.ie.ufrj.br>>