

# **PATH DEPENDENCE**

**COMO FERRAMENTA PARA  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**MATHEUS MÜLLER  
JENNIFER AZAMBUJA DE MORAIS**



*PATH DEPENDENCE* COMO  
FERRAMENTA PARA POLÍTICAS  
PÚBLICAS

MATHEUS MÜLLER  
JENNIFER AZAMBUJA DE MORAIS

## CONSELHO EDITORIAL

César Alessandro Sagrillo Figueiredo  
José Rogério Lopes  
Jussara Reis Prá  
Luciana Hoppe  
Marcelo Tadvall  
Mauro Meirelles

## CONSELHO CIENTÍFICO

**Alejandro Frigerio** (Argentina)

Doutor em Antropologia pela Universidade da Califórnia, Pesquisador do CONICET e Professor da Universidade Católica Argentina.

**André Corten** (Canadá)

Doutor em Sciences Politiques et Sociales pela Universidade de Louvain e Professor de Ciência Política da Universidade de Quebec em Montreal (UQAM).

**André Luiz da Silva** (Brasil)

Doutorado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Humano da Universidade de Taubaté.

**Antonio David Cattani** (Brasil)

Doutor pela Universidade de Paris I Panthéon-Sorbonne, Pós-Doutor pela Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales e Professor Titular de Sociologia da UFRGS.

**Arnaud Sales** (Canadá)

Doutor d'État pela Universidade de Paris VII e Professor Titular do Departamento de Sociologia da Universidade de Montreal.

**Cíntia Inês Boll** (Brasil)

Doutora em Educação e professora no Departamento de Estudos Especializados na Faculdade de Educação da UFRGS.

**Daniel Gustavo Mocelin** (Brasil)

Doutor em Sociologia e Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

**Dominique Maingueneau** (França)

Doutor em Linguística e Professor na Universidade de Paris IV Paris-Sorbonne.

**Estela Maris Giordani** (Brasil)

Doutora em Educação, Professora Associada da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e pesquisadora da Antonio Meneghetti Faculdade (AMF).

**Hilario Wynarczyk** (Argentina)

Doutor em Sociologia e Professor Titular da Universidade Nacional de San Martín (UNSAM).

**José Rogério Lopes** (Brasil)

Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Professor Titular II do PPG em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos).

**Heizi Luciana Fiorelli Silva** (Brasil)

Doutora em Sociologia pela FFLCH- USP e professora da Universidade Estadual de Londrina (UEL).

**Leandro Raizer** (Brasil)

Doutor em Sociologia e Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

**Luís Fernando Santos Corrêa da Silva** (Brasil)

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Professor do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar Ciências Humanas da UFFS.

**Lygia Costa** (Brasil)

Pós-doutora pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ e professora da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

**Maria Regina Momesso** (Brasil)

Doutora em Letras e Linguística e Professora da Universidade do Estado de São Paulo (UNESP).

**Marie Jane Soares Carvalho** (Brasil)

Doutora em Educação, Pós-Doutora pela UNED/Madrid e Professora Associada da UFRGS.

**Mauro Meirelles** (Brasil)

Doutor em Antropologia Social e Pesquisador ligado ao Laboratório Virtual e Interativo de Ciências Sociais (LAVIECS/UFRGS).

**Simone L. Sperhackle** (Brasil)

Doutoranda em Design pela UFRGS. Mestre em Design e graduada em Desenho Industrial.

**Silvio Roberto Taffarel** (Brasil)

Doutor em Engenharia e professor do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Impactos Ambientais em Mineração do Unilasalle.

**Stefania Capone** (França)

Doutora em Etnologia pela Universidade de Paris X- Nanterre e Professora da Universidade de Paris X-Nanterre.

**Thiago Ingrassia Pereira** (Brasil)

Doutor em Educação e Professor do Programa de Pós-Graduação Profissional em Educação da UFFS e do Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da UFFS Campus Erechim.

**Wrana Panizzi** (Brasil)

Doutora em Urbanisme et Amenagement pela Universite de Paris XII (Paris-Val-de-Marne) e em Science Sociale pela Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) e, também, Professora Titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Zilá Bernd** (Brasil)

Doutora em Letras e Professora do Mestrado em Memória Social e Bens Culturais do Unilasalle.

Copyright © 2018 by Matheus Müller e Jennifer Azambuja de Moraes

**Editora Cirkula**

Endereço: Av. Osvaldo Aranha, 522  
Bom Fim - CEP: 90.035-190 - Porto Alegre / Rio Grande do Sul  
CNPJ: 18.632.394/0001-66  
Site: <https://cirkula.com.br/>

**Contatos:**

Mauro Meirelles: (51) 3209-3778

Editoração: Lucas Vergara Dutra

Capa: Valder Valeirão

Revisão: Teresa Marins

CIP - Brasil - Catalogação na Fonte

M958p

Müller, Matheus.

Path Dependence como ferramenta para políticas públicas / Matheus Müller, Jennifer Azambuja de Moraes. – Porto Alegre : Editora CirKula, 2018. 156p.

ISBN: 978-85-67442-95-2

1. Políticas públicas. 2. Economia - setor elétrico. 3. Economia privatizações. I. Moraes, Jennifer Azambuja de. II. Título.

CDU: 32:33

Bibliotecária responsável: Beatriz Helena P. de S. Cestari  
CRB10/1708

DIREITOS RESERVADOS  
2018

## SUMÁRIO

### Apresentação

### Capítulo 1 – Path Dependence como fenômeno e técnica de pesquisa

- 1.1. Origem do conceito
- 1.2. A path dependence na Ciência Política
  - 1.2.1. Douglass North
  - 1.2.2. Paul Pierson
  - 1.2.3. James Mahoney
- 1.3. Definidores do processo de path dependence
  - 1.3.1. Momento crítico
  - 1.3.2. Sequência auto-reforçante
  - 1.3.3. Sequência reativa
- 1.4. Path dependence como técnica de pesquisa

### Capítulo 2 – Reestruturação do setor elétrico: Conhecendo condições antecedentes e momento crítico

- 2.1. Condições antecedentes
  - 2.1.1. O início da crise
  - 2.1.2. A sequência da crise
  - 2.1.3. Ventos reformistas
  - 2.1.4. Avaliando crise e condições antecedentes à reforma
- 2.2. Momento crítico

### Capítulo 3 - Reestruturação do setor elétrico: Reforçando o paradigma reformista

- 3.1. Privatizações
  - 3.1.1. Privatizações em Collor (1990 – 1992)
  - 3.1.2. Continuidade em Itamar Franco (1993 – 1994)
  - 3.1.3. Ânimo em FHC (1995 - 2002)
- 3.2. Desverticalização
  - 3.2.1. Sugestões para a reestruturação
  - 3.2.2. Implementação da política pública
- 3.3. Evidenciando as condicionantes

## Capítulo 4 – Apagão e Governo Lula: novos rumos para o setor?

4.1. "Crise do apagão" como momento crítico?

4.2. Reformas no governo Lula

4.4. Um resumo da obra

Referências

## Apresentação

Este livro possui o objetivo de apresentar a *path dependence*<sup>1</sup> como uma ferramenta de análise com potencial emprego sobre as políticas públicas<sup>2</sup>. Através de sua utilização é possível perceber que mesmo as iniciativas inovadoras em termos de políticas públicas podem carregar consigo elementos de estruturas, instituições, e decisões políticas anteriores que atuam de forma a reforçar ações já iniciadas.

A premissa de que o que ocorre antes pode condicionar as opções futuras permite ao pesquisador avançar na percepção de que: a) as escolhas dos tomadores de decisão influenciam diretamente o caráter e a maneira de implementar as políticas públicas ao longo do tempo; b) cada passo dado na mesma trajetória aumenta as chances de uma instituição ou política pública ser mantida, visto que, aumentam os custos de transição para outras alternativas.

Além disso, o livro possui o objetivo de demonstrar na prática o processo de implementação desse modelo analítico sobre a política pública de reestruturação do setor elétrico nacional implementada ao longo das décadas de 1990 e 2000. Como hipótese inicial afirma que a concepção reformista neoliberal do setor elétrico não sofreu rupturas, mesmo nos dois governos do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2006 e 2007 – 2010), tradicional político esquerdista e, em teoria, avesso a esse tipo de prática. Em resumo, acredita que essa política pública é um exemplo claro de dependência de trajetória.

Cabe destacar que ao início da década de 1990 os serviços de infraestrutura brasileiros, incluindo o setor elétrico, foram submetidos a profundas transformações em suas estruturas organizacionais. Panorama reformista que se desvelou também ao longo da década seguinte e caracterizou-se como um novo processo de reconfiguração institucional, tendo como vetores principais: a) a redução do intervencionismo estatal na atividade, através da privatização de empresas públicas, tanto estaduais quanto federais; b) a introdução de um

ambiente competitivo na geração e comercialização de energia elétrica, bem como a regulação dos segmentos de transmissão e distribuição, que permaneceram como monopólio estatal.

A metodologia de pesquisa utilizada foi a qualitativa. Que têm como características principais: a) utilizar apenas um ou poucos casos como objeto de observação; b) selecionar os casos observados de forma intencional; c) coletar a maior quantidade de dados possíveis sobre o objeto de análise; d) analisar os dados de forma complexa, considerando que múltiplos fatores podem ser responsáveis por influenciar o objeto de estudo; e) tentar construir teorias que expliquem o objeto de estudo a partir do conhecimento de suas particularidades; f) obter resultados que dizem respeito apenas aos casos considerados na análise e não podem ser generalizados além do tempo e espaço abordados pela pesquisa (PATTON, 2008).

Os métodos utilizados para compreender a *path dependence*, os procedimentos para sua utilização enquanto técnica de pesquisa, e sua aplicação sobre as reformas do setor elétrico foram a análise bibliográfica e a análise documental. Para a correta aplicação da técnica da *path dependence* primeiro se fez necessário apreciar o marco conceitual do fenômeno, definindo os potenciais elementos que poderiam influenciar à trajetória das instituições e das políticas públicas. Na sequência foram apreciados os poucos registros encontrados sobre a técnica em si. Apesar da grande maioria dos teóricos tratarem a dependência de trajetória como uma forma de análise, poucos abordaram o seu proceder. Mesmo assim, se avançou na delimitação do "modo de operar" quando se opta por sua utilização.

Igualmente, por sustentar a análise de ações e opções do Estado se tornou necessário o procedimento da análise documental. Para conhecer possíveis mudanças ou manutenção de programas de governo relacionados ao setor elétrico foi imprescindível observar leis, decretos, e portarias que regeram seu agir, com atenção especial às décadas de 1990 e 2000. A análise documental foi empregada em meios eletrônicos, com destaque para o domínio público

[planalto.gov.br/legislação](http://planalto.gov.br/legislação). No entanto, a totalidade dos instrumentos que regem o agir estatal não foi disponibilizada ali, cabendo também a consulta a meios impressos dispostos em órgãos e autarquias de governo.

O livro foi estruturado em quatro capítulos. O capítulo 1 apresenta a definição conceitual da dependência de trajetória, e, principalmente, ela como uma técnica de pesquisa. A primeira sessão trata da origem do conceito e sua relação com os estudos no campo da economia e da tecnologia. Na sequência é considerada sua aplicação em estudos na área das Ciências Sociais, com especial enfoque na preocupação em compreender os processos de mudanças políticas. São apreciados também os pontos divergentes encontrados por teóricos políticos sobre os elementos que influenciam e definem a trajetória de instituições e políticas públicas. E, por fim, são dispostas algumas opções metodológicas necessárias ao emprego da técnica da *path dependence*.

O capítulo 2 possui o objetivo de conhecer as condições antecedentes que contribuíram para promover a política nacional de reestruturação do setor elétrico, assim como identificar o elemento responsável por direcionar a reestruturação do setor. Sendo que, a partir daqui a ênfase recai sobre os elementos políticos provenientes de ações dos distintos governos sobre o setor elétrico. A primeira sessão discorre sobre o longo período compreendido entre a gênese da geração elétrica no país, ainda no século XIX, e o *start* do processo de reestruturação. Na sessão seguinte é delimitado o elemento responsável por direcionar a política nacional de reestruturação do setor elétrico ao longo de toda a década de 1990 e início dos anos 2000.

O capítulo 3 analisa os elementos que contribuíram para o condicionamento da política de reestruturação do setor elétrico nacional. Na primeira sessão se discorre sobre o processo de privatizações. Na segunda se aborda a conseqüente reforma do setor por meio do processo de desverticalização. Observou-se que coube ao processo de privatização preparar o terreno para a reforma de ampla envergadura no setor elétrico nacional. A reestruturação dos serviços de eletricidade buscou eliminar a ação direta do

Estado na produção de energia e introduzir instrumentos de competição entre as empresas atuantes no mercado elétrico. A alternativa para o setor consistiu, principalmente, na reorganização dos segmentos de geração, transmissão e distribuição de forma desverticalizada.

Por fim, no capítulo 4 são apresentados os fatores ou eventos que poderiam conduzir a política de reestruturação do setor elétrico nacional a uma nova trajetória. Na primeira seção será discutida a crise energética com início no ano de 2001, e questionada sua função para a promoção de medidas reformistas no setor. Na sequência serão analisadas as promessas reestruturantes do governo Lula. Por fim, serão apresentadas as conclusões a respeito desses dois eventos sobre a dinâmica do setor elétrico nacional.

## Capítulo 1 – *Path Dependence* como fenômeno e técnica de pesquisa

Demonstrar a premissa de que a história das escolhas importa e influencia o progresso de instituições e políticas públicas é o horizonte vislumbrado ao longo do capítulo que segue. A primeira sessão trata da *path dependence* como um fenômeno, a origem do conceito, e sua relação com os estudos no campo da economia e da tecnologia. A sequência considera sua aplicação em estudos na área das Ciências Sociais, com especial enfoque na preocupação em compreender as mudanças políticas. Na sessão seguinte o estudo parte para a apreciação dos pontos divergentes encontrados por teóricos políticos sobre os elementos que influenciam e definem a trajetória de instituições e políticas públicas.

Posteriormente, a dependência de trajetória é apresentada como uma técnica de pesquisa. Apesar da grande maioria dos teóricos considerá-la também como uma ferramenta analítica, são poucos os que abordam a fundo as práticas usadas para alcançar o conhecimento científico através desse procedimento. Por fim, são dispostas algumas opções metodológicas necessárias para sua aplicação sobre o processo de reestruturação do setor elétrico nacional.

Apesar da abordagem da dependência de trajetória ser utilizada para estudos de difusão ou mudança tecnológica, é cada vez mais comum encontrar sua aplicação em estudos das Ciências Sociais. No geral, a *path dependence* tomada como um fenômeno pode ser observada em processos históricos ligados à evolução de algo, sempre que um sistema apresentar resultados que estejam relacionados aleatoriamente a condições iniciais.

Tomada como uma ferramenta de análise do campo da Ciência Política ela evidencia a noção de que as opções políticas postas em determinada conjuntura podem resultar de decisões anteriores efetuadas por atores relevantes. De acordo com a literatura apreciada ao longo do capítulo, três distintos fatores podem atuar como influentes e definidores de uma trajetória: a) momento crítico; b) sequência auto-reforçante ou; c) sequência reativa.

O momento crítico é responsável pelo *start* do fenômeno da *path dependence*. Consiste no momento de mudança repentina ou significativa que dá início a longos períodos de rotina, onde a escolha de uma opção particular entre várias alternativas produz consequências que acabam por determinam à criação de padrões que perduram ao longo do tempo.

Então a dinâmica da trajetória se dá pela influência de uma série de fatores políticos, econômicos, sociais e culturais que, ou são apreciados e explicados pelo prisma da sequência auto-reforçante, ou pelo olhar da sequência reativa. Na primeira, a trajetória tem início em determinado momento crítico e é sustentada ao longo do tempo por propriedades que auto-reforçam a própria trajetória, como retornos crescentes ou *feedback* positivo. Na perspectiva reativa, após o momento crítico cada evento é tanto uma reação a eventos antecedentes quanto a causa para eventos subsequentes, sendo que o resultado final dependerá de cada evento antecedente ou, mais especificamente, da trajetória como um todo.

Apesar da grande maioria dos teóricos tratarem a dependência de trajetória como estrutura analítica são poucos os que abordam a fundo os métodos que podem ser utilizados e como essa estrutura pode ser aplicada na realização de análises específicas. Mesmo assim, o estudo avança na delimitação da técnica no intuito de embasar a observação do processo de reestruturação do setor elétrico nacional.

### **1.1. Origem do conceito**

Na busca por elementos teóricos capazes de explicar o sistema econômico foram desenvolvidas distintas vertentes dentro das Ciências Sociais Aplicadas. Essas correntes tendem a ser mais complexas em suas abordagens, incorporando elementos dinâmicos, multidisciplinares, e de múltiplos níveis. E foi nesse momento, precisamente no campo da Economia da Tecnologia, que se cunhou o conceito de *path dependence* (FIANI, 2002; FERNANDES, 2007; HOFF, 2011;

BERNARDI, 2012).

Nessa área acadêmica os argumentos baseados na dependência de trajetória significam, em termos gerais, que a probabilidade de dar um passo à frente em determinado caminho aumenta na medida em que se avança nesse mesmo trajeto. Isso porque os benefícios oriundos de certo avanço tecnológico aumentam com o tempo e, de certa forma, crescem os custos para sair da trajetória iniciada. Sendo assim, o *path dependence* representa um fenômeno inerente e determinante dos processos de difusão tecnológica (FERNADES, 2007).

Apreciada de modo mais complexo, a abordagem do *path dependence* pelo campo da Economia da Tecnologia foi elaborada com relação ao fato de que, quanto mais uma escolha é adotada ou ação é tomada em relação a dado padrão tecnológico, mais aumentam os benefícios em sua utilização. Essa vantagem em sua utilização por conduzir a uma situação em que esse padrão tende a se generalizar e consolidar, tornando extremamente difícil a mudança de trajetória com vistas a algo alternativo. Em consequência, todo esse processo conduz ao fenômeno da dependência de trajetória, onde as possibilidades de escolha no presente são estritamente condicionadas pelas escolhas passadas (FIANI, 2002).

Quatro características relacionadas aos produtos tecnológicos podem aumentar os benefícios e incentivos para que continuem sendo utilizados em detrimento de outros, seriam eles: a) os altos custos de instalação, no entanto, uma vez que a cadeia produtiva tenha sido estabelecida a produção de determinado bem cresce mais do que proporcionalmente, gerando incentivos para investimentos na opção já estabelecida; b) os efeitos de aprendizagem, no sentido de que quanto mais as pessoas utilizam os produtos, mais elas desenvolvem habilidades para lidar com eles, gerando incentivos para o uso contínuo do mesmo; c) os efeitos de coordenação, quando os benefícios que um indivíduo desfruta ao utilizar o produto aumentam à medida que outras pessoas passam a adotar a mesma solução; d) as expectativas adaptativas, onde dada uma vantagem inicial na distribuição e aceitação do produto, os indivíduos tenderão a

apostar na alternativa mais difundida, escolhendo a opção vitoriosa (ARTHUR, 1994, apud. PIERSON, 2004).

A exemplo do disposto, Bernardi (2012) cita a adoção do modelo de teclado QWERTY nas máquinas de escrever ao final do século XVII, e que perdura até hoje em computadores, celulares e dispositivos do gênero. Naquele tempo, Christopher Sholes, em um esforço para reduzir a frequência dos choques das barras de tipo<sup>3</sup> em máquinas de escrever, refez a configuração do teclado e originou o modelo QWERTY. Objetivando diminuir a probabilidade das barras de tipo emperrarem, dispôs os pares mais comuns de letras em lados distintos da máquina.

Em pouco tempo outros modelos mais eficientes de máquinas de escrever surgiram, mas a configuração QWERTY já possuía uma liderança inicial de mercado. Havia tanto um mecanismo de *retornos crescentes*, como a acumulação de experiência para tornar o uso continuado do teclado cada vez mais eficiente para o datilógrafo e seu empregador. Combinações que aumentaram os custos de transição para uma nova configuração.

Aqui, igualmente, se enquadra a questão da evolução tecnológica do setor elétrico no país. O surgimento da indústria brasileira de eletricidade ocorreu no final do século XIX, quando a produção energética era realizada exclusivamente por usinas particulares, e o excedente comercializado ao Estado para que mantivesse um precário sistema de iluminação pública. Ao princípio, a energia era gerada por usinas termelétricas de pequeno porte, ou por pequenas centrais hidrelétricas. Com o passar dos anos, a matriz de produção hidrelétrica ganhou a quase totalidade da geração elétrica no país e se sobrepôs à termoeletricidade (CARNEIRO, 2000; LOSEKANN, 2003; GOMES et. all, 2002).

No entanto, novas formas de geração foram descobertas, cada qual com suas vantagens em relação a hidroeletricidade e nem por isso ganharam o merecido espaço no país. A exemplo, a geração de energia através de parques eólicos, que é a forma "mais limpa" e menos poluente de geração, mas só agora

está sendo disseminada no território nacional<sup>4</sup>.

A partir destes exemplos se pode perceber que em um processo *path dependent* não necessariamente prevalece a alternativa mais eficiente. Visto que, outros mecanismos de datilografia e de geração de energia com maior potencial surgiram, mas mesmo assim não lograram êxito na detenção do mercado consumidor (BERNARDI, 2012).

Outro marco crucial do fenômeno da *path dependence* envolve a preocupação com processos de longo prazo e mudanças progressivas. Onde as regularidades observadas no presente devem ser interpretadas não como uma solução encontrada para um problema estático, mas como o resultado de um processo dinâmico. Em função dessa visão dinâmica, torna-se necessário conhecer e conjecturar sobre o passado para entender o presente, bem como compreender as características que possam fazer emergir um futuro diferente, através do mesmo processo dinâmico. É como afirmar que a história importa para o entendimento e desenvolvimento de novos processos tecnológicos e econômicos. Onde a existência de um processo *path dependent* expressa o caráter irreversível e histórico do sistema estudado (MOREIRA e HERCOVICH, 2006; HOFF, 2011).

David (1998), afirma que ideias como a abordagem do *path dependence* foram incorporadas na Ciência da Economia como uma forma de agregar questões históricas às análises. Tornando seus resultados mais próximos da realidade, em um contraponto à simplificação dos modelos neoclássicos. No entanto, enfatiza que é necessário considerar que a dependência não é a única causa dos fatos. Que também podem decorrer da relação entre escolhas e oportunidades que surgem durante o processo econômico (DAVID, 1998, apud. HOFF, 2011).

Procurando exemplificar a aplicação dessa abordagem, Dosi e Nelson (1994) afirmam que a dependência de trajetória pode ser utilizada para identificar os processos de mudança e de organização das estruturas industriais,

justamente porque dependem do caminho que foi trilhado ao longo do tempo por empresas, sociedade e estruturas que já se faziam presentes. Complementam ainda que mudanças relativas à transição e inovação em sistemas tecnológicos ocorrem pressionadas ou orientadas pela variação de elementos como: a) cultura e significação simbólica; b) infraestrutura; c) tecnologia; d) mercado e práticas usuais; e) política setorial; f) conhecimento técnico-científico; g) redes industriais; h) jogos estratégicos (DOSI e NELSON, 1994, apud. HOFF, 2011).

Esse tipo de entendimento demonstra que a formação de processos *path dependents* é diferente nos diversos objetos de análise. Uma vez sendo particulares a cada um as características sociais, culturais e políticas que determinam a trajetória de algo podem possuir, por vezes, maior importância do que outras na determinação do fenômeno em questão. Logo, apesar da abordagem da dependência de trajetória geralmente ser utilizada para estudos de difusão ou mudança tecnológica, é cada vez mais comum encontrar sua aplicação em estudos das Ciências Sociais. A seguir se discorre sobre o conceito e abordagem do *path dependence* em uma das áreas que integram esse tipo de ciência – a Ciência Política.

## **1.2. A *path dependence* na Ciência Política**

O conceito de *path dependence* se faz presente nos estudos das Ciências Sociais com o objetivo de auxiliar na compreensão do estabelecimento de trajetórias políticas ou econômicas. Cientistas sociais utilizam o conceito para construir argumentos acerca dos momentos políticos e suas condições causais singulares. No entanto, o conceito de *path dependence* apesar de recente se mostra como uma reinvenção ou renovação dos métodos de abordagens desenvolvidos por teóricos clássicos. O institucionalismo histórico foi quem deu início à utilização nas ciências Sociais contemporâneas. Entretanto, a tradição de estudar a política utilizando a observação comparada de trajetórias históricas já é antiga

na área.

Max Weber utilizou o desvio de uma estrada de ferro como metáfora para descrever determinadas configurações que assumiam certos momentos políticos, os quais apesar de permanecerem sujeitos a mudança, uma vez ultrapassados, permitiam que o desenvolvimento da religião e da sociedade retomassem seu curso rapidamente. Hegel tentou relacionar uma sequência histórica de acontecimentos a causas de mudanças políticas que se refletiram na democracia contemporânea, citando o sistema de governo ateniense e a redefinição da liberdade como legado para as experiências subsequentes de organização interna dos Estados. Mais recentemente Barrington Moore se valeu de argumentos semelhantes para comparar os caminhos históricos em direção à ditadura e à democracia no século XX, determinados pelo sucesso ou fracasso das revoluções (METTENHEIN, s/a; FERNANDES, 2007).

Ainda que as ideias relacionadas ao conceito de dependência da trajetória tenham sido consideradas pelos teóricos clássicos, estudos atuais avançaram na sua definição. Seguiram a compreensão de causalidade histórica para os efeitos econômicos e políticos, onde para descobrir a lógica do mundo ao nosso redor é preciso, por vezes, entender os detalhes de como ele chegou até esse momento.

### **1.2.1. Douglass North**

Sobre a utilização da *path dependence* para a análise das instituições, o trabalho de North (1990) merece destaque. Apesar de ser considerado institucionalista econômico e não histórico, o autor contribuiu significativamente para o estudo das instituições a partir da observação da história econômica, onde utiliza a noção de racionalidade instrumental para conceituar instituições como organizações ou mecanismos que diminuem o custo de transação e aumentam a informação. Com base neste conceito, tentou demonstrar as razões da diferença de desempenho econômico entre os países.

Para North (1990), o fundamental no campo do desenvolvimento econômico é buscar a formulação de uma "teoria da dinâmica econômica", que reside fundamentalmente na compreensão e sistematização do processo de mudança. Sendo assim, a trajetória das mudanças institucionais é elemento essencial na definição das diferentes formas de crescimento econômico.

Mesmo voltado para a análise de fenômenos econômicos, North traz importantes contribuições para a abordagem da dependência de trajetória no seio da Ciência Política. Exatamente quando acaba por reconhecer que as instituições no presente condicionam o futuro desenvolvimento.

"As mudanças tecnológicas e mudanças institucionais são chaves para a evolução social e econômica e ambos apresentam as características da path dependence. Existe modelo único tanto para mudanças tecnológicas, quanto institucionais? Eles têm muito em comum" (NORTH, 1990, p.103).

Para o autor, as instituições são estáveis e a mudança se dá de modo incremental ao longo do tempo. Para tanto, entende o conceito de *path dependence* da seguinte maneira:

"as instituições eficientes [...], ao longo do tempo, adquirem estabilidade, o que as faz conservar sua estrutura normativa, tornando qualquer caminho ou rota de mudança dependente desta estrutura pré-estabelecida. Em cada passo da rota foram feitas escolhas – políticas e econômicas – que significaram alternativas que podem reforçar ou não seu curso" (NORTH, 1993, apud. FERNANDES, 2007, p. 5).

É notável em sua conceituação que as mudanças de longo prazo são consequência de inúmeras escolhas de curto prazo tomadas por políticos e empresários. Que, direta ou indiretamente, determinam o desempenho tanto econômico, quanto das instituições e políticas de diferentes localidades. (CONCEIÇÃO, 2003). Segundo Fernandes (2002), é desse modo que North procura explicar a distinção na evolução da economia da Inglaterra e Espanha,

diferenciadas radicalmente a partir do século XVI. Nesse período, os dois países enfrentavam crises fiscais decorrentes de altos custos de financiamento de novas tecnologias de guerra e as soluções encontradas para sanar essas intempéries os conduziram a trajetórias institucionais distintas.

Na Inglaterra, o parlamento criou o Banco da Inglaterra e um sistema fiscal em que os gastos estavam controlados em relação às receitas. A revolução financeira colocou o governo sobre uma sólida base econômica, e estabeleceu as condições para o desenvolvimento do mercado de capitais privados. Na Espanha, a incapacidade da Coroa de alterar a direção da trajetória foi o agravante para que a nação deixasse de ser a mais poderosa da Europa no século XVII. North concluiu que o legado de ações de ambos países foram igualmente transferidos para suas colônias, evidenciando uma distinção radical desde o começo da colonização e refletindo na imposição da dependência de trajetória motivadas por determinadas políticas e instituições.

### **1.2.2. Paul Pierson**

Pierson (2000, 2004) foi um dos autores responsáveis pela introdução e popularização do conceito de dependência da trajetória na Ciência Política. Se pode afirmar que suas obras se transformaram em uma das principais referências a respeito da temporalidade e do desenvolvimento das políticas e instituições. Para ele, cada passo na mesma trajetória conduz a fatores que aumentam a atratividade para se continuar no mesmo trajeto, ocasionando, a esse modo, um poderoso ciclo de auto-reforço dentro de instituições ou políticas específicas. Prevalecendo um padrão de mudança que se restringe a simples ramificações dentro da mesma trajetória iniciada (BERNARDI, 2012).

Para o autor o conceito de dependência de trajetória se refere "à relevância causal de estágios precedentes em uma sequência temporal" (PIERSON, 2000, p. 252). Contudo, também divide o mesmo entendimento de Margaret Levi, para

quem a

path dependence não significa simplesmente que a história conta. Isto é tanto verdade quanto trivial. Path dependence significa que um país, ao iniciar uma trilha, tem os custos para revertê-la aumentados. Existirão outros pontos de escolha, mas as barreiras de certos arranjos institucionais obstruirão uma reversão fácil da escolha inicial (LEVI, 1997, apud. ALVARENGA, 2003, p. 31).

Em suma, cada passo sucessivo na mesma trajetória aumenta as chances de que uma instituição ou política particular seja repetida. No entanto, assume também a possibilidade de que outros pontos de escolha podem conduzir a uma nova trajetória. Hacker (2002) desenvolve um argumento semelhante, afirmando que processos de dependência da trajetória são comuns na política porque:

a) uma política cria ou encoraja a criação de organizações de larga escala com substantivos custos de instalação; b) uma política direta ou indiretamente beneficia grupos organizados, de tamanho considerável; c) uma política incorpora compromissos de longa duração sobre os quais beneficiários e aqueles em torno deles estruturam decisões organizacionais e de vida cruciais; d) as instituições e expectativas que uma política cria são por necessidade densamente entrelaçadas com as características mais amplas da economia e sociedade, criando redes interligadas de instituições complementares; e) características do ambiente dentro do qual uma política é formulada e implementada tornam mais difícil reconhecer ou responder a resultados de políticas que não são antecipados ou desejados (HACKER, 2002, apud. BERNARDI, 2012, p.154/155).

Sua análise se foca nos processos que conduzem a escolha de uma opção política ou institucional. Salientando, por um lado, a sensibilidade dos processos de desenvolvimento institucional aos momentos iniciais das sequências temporais e, por outro, a tendência inercial de reprodução dos arranjos institucionais.

### **1.2.3. James Mahoney**

Ao apreciar distintos teóricos e conceituações sobre a *path dependence*, Mahoney (2000) lembra que seu conceito é utilizado de maneira bastante diferente e com vários graus de especificação pelos especialistas interessados na aplicação da história e da temporalidade para entender fenômenos políticos e sociais. Encontrou na literatura quatro modos distintos de explicar a existência de processos *path dependents* no desenvolvimento de instituições e políticas: a) concepção utilitária – onde a dependência de trajetória se produz mediante a análise de custo-benefício dos atores, na qual a mudança poderia se realizar por mecanismos de aprendizagem e competência; b) concepção funcional – o processo *path dependent* produz-se porque a instituição cumpriria uma função para o sistema como um todo, sendo que a mudança de trajetória aconteceria por choques externos; c) concepção de poder – a instituição aumenta o poder de certos atores e é protegida por um grupo de elite; d) concepção de legitimação – a instituição é considerada moralmente apropriada pelos atores e por esse motivo segue a mesma trajetória, sendo objeto de mudança somente se os atores passarem a adotar novas crenças (CESARIS, 2009).

Desse modo, Mahoney (2000) elaborou as seguintes conclusões a respeito da abordagem da *path dependence*: a) as análises envolvem o estudo de processos causais que são altamente sensíveis a eventos que tomam lugar nos estágios iniciais de uma sequência histórica em geral; b) em uma sequência *path dependent* os eventos históricos iniciais são ocorrências aleatórias, que não podem ser explicadas com base em eventos prévios; c) uma vez que um evento histórico tenha ocorrido, a sequência *path dependent* é marcada por padrões causais relativamente determinísticos.

O autor dá a entender que uma vez iniciado determinado processo, tende ele a continuar em movimento e a se tornar dependente dos resultados anteriores. Posteriormente, Mahoney define que a dependência de trajetória ocorre quando as escolhas dos atores-chave em uma determinada conjuntura levam à formação de instituições e estruturas que se auto-reforçam.

Em estudo desenvolvido sobre questões da imigração em um ambiente

globalizado usando a *path dependence* como fator explicativo, Hansen (2002) vai ao encontro da teorização disposta por Mahoney. Nele define a dependência de trajetória como sendo mais do que o mero entendimento de que decisões e eventos de hoje são, em geral, o produto de decisões e eventos que ocorreram em momentos anteriores. Para ele, pode-se dizer que um efeito *path dependent* ocorre somente quando uma decisão prévia reforça a si mesma, quando ela determina, em parte, o desenvolvimento de eventos futuros. Complementa afirmando que a dependência de trajetória ocorre quando uma decisão limita o rol de opções viáveis em momentos subsequentes, e, dessa forma, encoraja a continuidade do trajeto (HANSEN, 2002, apud. HOFF, 2011).

Por mais que as definições conceituais a respeito da *path dependence* sejam diferentes entre os autores considerados, é possível perceber algumas semelhanças. Ela é entendida como um fenômeno que pode ser observado em processos históricos ligados à evolução de algo, desde que algumas características ou comportamentos específicos se façam presentes. Pode ocorrer sempre que um sistema apresentar resultados que estejam relacionados aleatoriamente a condições iniciais. Desde que estes resultados dependam das escolhas realizadas em períodos intermediários, ocorridos entre a situação inicial e o próprio resultado observado. Assim é possível afirmar que o resultado observado ocorreu porque uma decisão ou escolha prévia reforçou a si mesma, determinando, em parte, o desenvolvimento dos eventos futuros.

Assim como também são percebidas algumas diferenças consideráveis, sobretudo: a) quanto à importância concedida a influência de cada fator sobre determinada trajetória adotada; b) quanto à definição de mecanismos explicativos para a ocorrência da trajetória; c) na própria especificação das sequências de eventos que conduziriam a uma trajetória depende (BERNARDI, 2012).

Na tentativa de encontrar um consenso sobre a utilização correta da *path dependence* como ferramenta de análise das políticas públicas, se faz necessário construir um marco teórico explicativo sobre cada um destes pontos de divergência. Torna-se indispensável identificar a lógica operativa das peças e

engrenagens de cada um dos mecanismos explicativos dessa técnica, pois sem esse conhecimento inicial dificilmente será possível entender e delinear as condições sob as quais as mudanças de trajetória seriam mais prováveis.

### **1.3. Definidores do processo de path dependence**

Como em qualquer ciência, a grande maioria das teorias, modelos e abordagens explicativas sobre determinado objeto não se fazem unânimes entre seus pesquisadores, e com a *path dependence* não é diferente. Os teóricos mencionados no estudo até o momento observam, ao mínimo, três distintos fatores com elevado potencial para influenciar o fenômeno da dependência de trajetória.

O primeiro deles é unânime, e corresponde ao momento crítico, o que gera o *start* para o fenômeno da *path dependence*. Diz respeito ao fato ou evento (social, político, econômico ou cultural) responsável por promover grande mudança nos ultrapassados padrões da trajetória até então vigente. O que não é unânime entre os teóricos políticos são os momentos que seguem e que determinam a manutenção e fortalecimento da trajetória que se iniciou no momento crítico.

Dentre os fatores que condicionam determinada trajetória após o início da trajetória Mahoney (2000) apresenta dois tipos de sequência: a) sequência auto-reforçante, onde os passos iniciados em uma direção particular induzem os movimentos seguintes na mesma direção, o que, ao longo do tempo, torna difícil ou impossível reverter ou mudar a direção; b) sequências reativas, compostas por cadeias de eventos temporalmente ordenados e conectados de forma causal, onde cada evento na sequência é uma reação a um evento anterior que ocorreu, e também uma causa para os eventos subsequentes. A seguir são detalhadas as etapas da *path dependence*.

### 1.3.1. Momento crítico<sup>5</sup>

Em resumo, consiste no momento de mudança repentina ou significativa que dá início aos longos períodos de rotina, ordem ou consolidação de determinada trajetória. Se refere ao momento inicial do fenômeno da *path dependence*, onde a escolha de uma opção particular entre várias alternativas produz consequências que acabam por determinar a criação de padrões que perduram ao longo do tempo.

De acordo com Lipset e Rokkan (1967, apud. METTENHEIN, s/a), esse termo corresponde a circunstâncias decisivas na vida política, onde ocorrem transições que estabelecem certas direções de mudança e excluem outras num caminho que molda a política por anos. São períodos em que uma determinada opção é selecionada a partir de uma gama de alternativas, canalizando assim o movimento futuro em uma direção específica.

A visão mais difundida dentro da abordagem da *path dependence* associa o conceito de dependência a um tipo específico de sequência. Onde em um dado contexto de condições iniciais em que múltiplas alternativas são possíveis, determinados eventos durante um momento crítico favorecem uma alternativa em detrimento das outras. Isso então desencadeia um padrão específico de desenvolvimento, ou trajetória que constrangerá o grau de liberdade de opção dos atores (BERNARDI, 2012).

Fernandes (2002) define o momento crítico como uma situação de transição vivida por um ou vários países, Estados, regiões, distritos ou cidades, caracterizado por um contexto de profunda mudança econômica ou política, seja ela revolucionária ou realizada por meio de reforma institucional. O tempo de duração desse momento crítico pode ser de anos ou até décadas, durante os quais o processo de mudança que se inaugura deixa um legado que conduz os políticos a fazerem escolhas e tomarem decisões sucessivas ao longo do tempo, visando à reprodução desse legado.

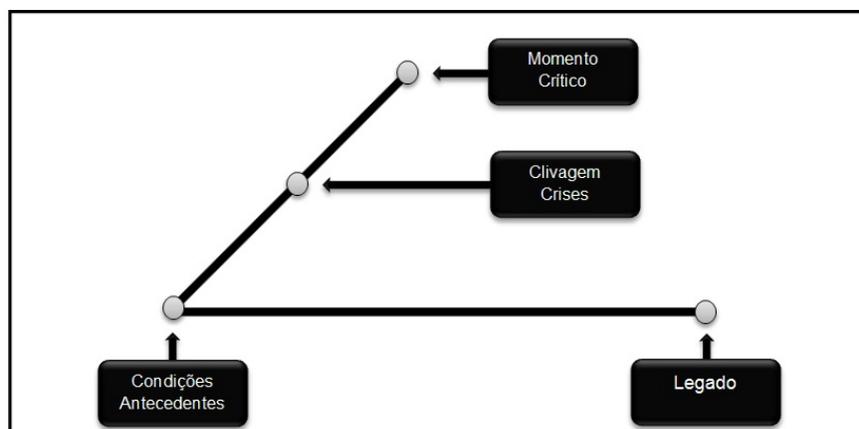
Ao considerar o momento crítico como um elemento chave para o

estabelecimento de uma trajetória dependente, Mahoney (2001) acaba por detalhar ainda mais esse elemento. Segundo o autor, o momento crítico pode ocorrer em duas situações: a) em momentos de escolha, quando uma opção particular é adotada dentre várias alternativas, sendo que se não houver escolha entre alternativas não há uma conjuntura crítica; b) nos momentos em que uma opção particular é selecionada e se torna progressivamente mais difícil retornar ao ponto inicial, onde várias alternativas continuam disponíveis. Assim, se percebe que nem todos os momentos de escolha representam uma conjuntura crítica, mas, somente aqueles que definem resultados futuros importantes.

O autor destaca que depois de ocorrido o momento crítico, as reações posteriores à escolha condicionam o caminho a ser seguido. Impedindo o retorno às condições iniciais, e dificultando a seleção de opções que estejam fora do caminho escolhido. Além disso, afirma que o estabelecimento de instituições e estruturas ao longo do tempo gera uma cadeia de causalidade, ligando eventos que, uma vez em movimento, ocorrem de forma independente dos fatores institucionais que os produziram inicialmente. Essa sequência de eventos pode culminar em resultados diferentes daqueles do momento crítico inicial.

Mesmo com o empenho de Mahoney (2001) em detalhar o momento crítico e definir seu protagonismo no fenômeno da *path dependence*, é no trabalho de David Collier e Ruth Collier (1991) que a noção de momento crítico é definida de maneira mais sistemática. A figura 1 demonstra os elementos importantes que compõem a definição de momento crítico para os autores. Nela demonstram desde a importância na observação dos elementos que antecedem a escolha, até as possíveis consequências da opção que conduz a uma trajetória específica.

**Figura 1 – Elementos que compõem o momento crítico**



FONTE: Elaborado a partir de Collier e Collier (1991).

Em concordância, Fernandes (2002) afirma que as distintas etapas que conduzem ao momento crítico podem ser explicadas da seguinte forma:

1. Condições antecedentes: Representam a linha básica sobre a qual o momento crítico e o legado são avaliados. As condições antecedentes permitem indicar [...] se a rota tomada pelo fenômeno segue a trilha inicial do momento crítico ou se estão ligadas às condições anteriores ao momento crítico.
  
2. Clivagem ou Crise: Surge fora das condições antecedentes e desencadeia o momento crítico. É a situação na qual ocorre um rearranjo das forças políticas e sociais, o qual define o fenômeno observado, levando à emergência de uma situação revolucionária ou de reforma que deixará um legado.
  
3. Legado: [...] diante de um momento crítico, seja ele revolucionário ou de reforma institucional, decisões iniciais são tomadas indicando um caminho político ou econômico que gerará um legado [uma situação de continuidade na trajetória] (FERNANDES, 2002, p. 87).

Por sua vez, Collier e Collier (1991) se valeram dessa explanação para explicar a trajetória de doze países latino-americanos a partir do modo pelo qual a classe trabalhadora foi incorporada em meados do século XX. Os autores analisam a emergência do movimento sindical na América Latina e suas diferentes formas de incorporação inicial, isto é, de legalização e institucionalização sancionadas pelo Estado. Consideram para tanto a noção de

momento crítico para mapear o período de incorporação inicial do movimento e seus diferentes legados em cada país. Ao final do estudo demonstram que mesmo em uma região tradicionalmente considerada como politicamente instável, os momentos críticos solidificaram a política.

Mettenhein (s/a), sem utilizar o modelo de análise disposto acima, cita a importância dos momentos críticos apresentados por Hegel para a reformulação das relações entre sociedade e Estado na Europa Ocidental. Mesmo considerando o momento crítico e apenas imprimindo uma busca sistemática por causa e efeito que deram forma à história do Estado e daquela região, Hegel aponta para cinco momentos críticos importantes: a) a organização da democracia na Grécia antiga; b) a emergência do cristianismo sob o império romano; c) a arte de governar de Carlos Magno e as reformas religiosas do papa Gregório VII, que produziram a ordem medieval; d) a Reforma Protestante que solidificou os primórdios do Estado moderno europeu; e) a Revolução Francesa que definiu o governo representativo popular na Europa do século XIX. Evidenciou-se até aqui que o fenômeno da *path dependence* começa com um processo de mudança significativa em determinada política ou instituição – o momento crítico. A essa etapa cabe o "mérito" de direcionar a trajetória iniciada, no entanto, não cabe determinar a resolução de eventuais conflitos ou desvios de rota ao longo do tempo. Nota-se que uma trajetória iniciada por uma política ou instituição não se encerra no final de um momento crítico, mas permanece aberta a uma série de possíveis fatores influentes: a) políticos, como pactos, negociações, leis e outros atos; b) econômicos, como crises cambiais, endividamento do Estado e de sua população; c) sociais e culturais, como greves, manifestações e revoluções. São esses fatores influentes que abrem precedente para as outras etapas do processo da dependência de trajetória, e que serão abordados a seguir.

### **1.3.2. Sequência auto-reforçante**

Ao aprofundar o conhecimento a respeito da *path dependence* se percebe que é difícil para os atores reverterem os efeitos das escolhas feitas ao início de uma trajetória. Isso porque o momento crítico conduz à formação de instituições, estruturas e políticas públicas que tendem a se tornar persistentes, que não podem ser facilmente transformadas, e que atuam reforçando a trajetória iniciada. Essa visão que predomina na Ciência Política foi introduzida por Pierson (2000) ao considerar os processos de dependência da trajetória através do prisma do auto-reforço.

A lógica é de que uma trajetória será mantida desde que alguns mecanismos condicionem sua continuação. A esses distintos mecanismos Pierson deu o nome de retornos crescentes e *feedback positivo*. Sendo que os retornos crescentes são oriundos do momento crítico e produtores dos processos de *feedback* positivo, e todos, por sua vez, conferem rigidez estrutural a uma alternativa em detrimento de outras (BERNARDI, 2012).

Em suma, o conceito de retornos crescentes diz respeito à lógica de que quanto mais uma escolha é adotada ou ação é tomada, mais aumentam seus benefícios em utilizá-la. É definido por Pierson (2000) como um importante elemento através da seguinte explicação:

"cada ponto ao longo de uma trajetória particular produz consequências que fazem essa trajetória mais atraente para o próximo período. À medida que esses efeitos começam a se acumular, geram um poderoso círculo virtuoso (ou vicioso) de atividade auto-reforçada. [...] Com retornos crescentes, os atores têm incentivos fortes para se concentrar em única alternativa e continuar trilhando trajetória específica, uma vez que os passos iniciais tenham sido dados nessa direção" (PIERSON, 2000, p. 253-254).

Logo, emergem de um processo virtuoso no qual a expansão do uso de certa ação faz com que se torne cada vez mais vantajoso utilizá-la e, tendencialmente, menos provável a opção por novas alternativas. Fato esse que conduz Pierson (2000) a acreditar que, cada passo sucessivo na mesma trajetória

aumenta as chances de uma instituição ou política particular ser repetida ou ter ampliada a magnitude de suas manifestações subsequentes.

Mahoney (2000) vai ao encontro dessa definição quando igualmente afirma que depois de ocorrido o momento crítico de escolha, o conjunto de processos causais subsequentes é determinante quando reproduz as condições conjunturais, sem que haja uma recorrência das causas originais. Afirma assim que os retornos crescentes, em vários âmbitos, acabam por condicionar o caminho a ser seguido, no momento em que: a) impedem um retorno às condições iniciais para novas escolhas; b) impelem escolhas dentro do caminho selecionado; c) dificultam a seleção de opções que estejam fora da trajetória escolhida.

North (1990) aplica esse conceito sobre a manutenção de certas estruturas institucionais e afirma que "a sobrevivência tenaz de restrições institucionais em face de alterações radicais das regras formais do jogo é a melhor evidência das características de retornos crescentes nas instituições" (NORTH, 1990, p.101). Reforçando o argumento, Pierson (2000) acredita que "instituições existentes geram poderosos incentivos que reforçam sua própria estabilidade e desenvolvimento posterior" (Pierson, 2000, p.255).

Assim sendo, pode-se considerar que os benefícios auferidos pelos atores sociais, políticos e burocratas que atuam em certos contextos institucionais exercem influência na estabilidade das instituições e das políticas públicas implementadas. Onde esses atores, ao serem favorecidos pelos arranjos institucionais em vigor, tenderiam a reforçar a continuidade da vigência da trajetória institucional na qual operam (ALVARENGA, 2003).

Outra característica própria aos retornos crescentes diz respeito aos distintos resultados que os mesmos podem conduzir em diferentes contextos. Segundo Mahoney (2000), o estabelecimento de instituições, estruturas e políticas públicas ao longo do tempo gera uma cadeia de causalidade, relacionando eventos que, uma vez em movimento, ocorrem de forma independente dos fatores institucionais que os produziram inicialmente.

Esse fato pode ser observado no exemplo de North (1990) sobre a evolução das antigas colônias espanholas. Quando mesmo se tornando independentes e baseando suas constituições na Americana, os resultados obtidos foram radicalmente distintos dos Estados Unidos. Essa situação é atribuída a padrões diferentes da evolução institucional desses países, que refletem por sua vez, a natureza diversa das organizações institucionais de suas antigas metrópoles coloniais (ALVARENGA, 2003).

Outro fator influente na manutenção do fenômeno da *path dependence* é identificado por Pierson (2000; 2004) como processos de *feedback* positivo. Em resumo, se refere à externalidades positivas que as escolhas efetuadas no momento crítico geram sobre outras pessoas, instituições ou políticas que não estão diretamente relacionadas com o processo de tomada de decisão. Ou seja, dizem respeito ao efeito que as escolhas geram em algo ou alguém que não possuiu custos ou responsabilidades sobre a situação gerada.

Seguindo a lógica dos retornos crescentes, Pierson (2004) lembra que

na presença de feedback positivo, a probabilidade de novos passos na mesma trajetória aumenta com cada passo dado nessa trajetória. Isso porque os benefícios relativos da atividade atual comparados às opções anteriormente possíveis aumentam com o tempo. Para colocar de uma maneira diferente, os custos de transição para uma alternativa previamente plausível aumentam (PIERSON, 2004, p.21).

Nesse momento ele defende a lógica da existência de quatro aspectos específicos aos processos políticos que contribuiriam para a existência e manutenção de processos de *feedback* positivo no interior das instituições ou no desenvolvimento de políticas públicas: a) o papel central da ação coletiva; b) a alta densidade das instituições; c) as possibilidades de usar a autoridade política para aumentar o poder; d) a complexidade e opacidade das instituições políticas (CESARIS, 2009).

Explicando cada um desses aspectos, Bernardi (2012) demonstra que na arena política as consequências de ações dos atores são altamente dependentes

das decisões e ações de outros atores. O que gera uma necessidade de ação coletiva, seja para obter bens públicos, para exercer influência política sobre o Estado na produção de políticas públicas, ou mesmo para obter resultados como uma vitória eleitoral.

Nos densos ambientes institucionais políticos, as instituições e políticas forçam os indivíduos e organizações a investir em habilidades particulares, a desenvolver e aprofundar relações com outros atores específicos, e a criar identidades políticas e sociais características. Ao fazerem isso, os atores geram incentivos crescentes de permanência nos arranjos institucionais existentes aos quais se adaptaram e nos quais estruturam suas preferências e estratégias.

Quanto à possibilidade de que a autoridade política seja utilizada para ampliar e reforçar assimetrias de poder, Bernardi (2012) explica que atores que detém o poder podem utilizá-lo não só para alterar em seu favor as regras do jogo, instituições e políticas públicas, como ainda podem mudar os arranjos institucionais para enfraquecer seus adversários. Essas mudanças podem resultar em adaptações que reforçam essas tendências, "na medida em que atores indecisos, fracamente comprometidos ou vulneráveis se juntam aos vencedores ou abandonam os perdedores" (PIERSON, 2004, p.36).

Por fim, à complexidade e opacidade intrínsecas ao funcionamento do universo político é explicada pelo fato de que no momento em que os atores operam em contextos sociais de alta complexidade e opacidade, como o ambiente político, acabam por filtrar e agregar novas informações de uma maneira enviesada, em favor de mapas mentais prévios dos quais já dispunham. Em outras palavras, incorporam apenas as informações que confirmam e reforçam seus mapas mentais e visões de mundo já estabelecidas, descartando as informações dissonantes.

Mesmo com explicações convincentes sobre o papel dos retornos crescentes e do *feedback* positivo para manutenção de uma trajetória, o próprio Pierson (2000) acaba por não detalhar claramente os diferentes mecanismos explicativos que seriam parte de sua argumentação. Apenas contrasta em um

ponto adiantado que, no estudo da *path dependence* faz mais sentido para os economistas utilizar o conceito de retornos crescentes, que para os cientistas políticos e outros, pois tal reflete preocupações com questões de eficiência e afins. Dessa forma, dá a entender que seria recomendável utilizar nos estudos políticos um vocabulário mais neutro de *feedback* positivo. Isso porque certos fenômenos de interesse dos cientistas políticos, como as dinâmicas de poder ou os padrões de entendimento social, não podem ser incluídos dentro de uma abordagem centrada na eficiência dos arranjos sociais.

Contudo, para Page (2006 apud. CESARIS, 2009), retornos crescentes e *feedback* positivo, embora diferenciáveis matematicamente, referem-se basicamente ao mesmo tipo de processo, ou seja, são equivalentes. Portanto, não se pode afirmar que um vocabulário baseado em *feedback* positivo está menos carregado de preocupações com a eficiência do que um que esteja calçado em retornos crescentes.

Descontadas as polêmicas, tanto os elementos de retornos crescentes, quanto os de *feedback* positivo provam ser essenciais para a manutenção de uma trajetória dependente pela perspectiva da sequência auto-reforçante. Entretanto, não refletem o olhar de outros tantos cientistas políticos e sociólogos que consideram outras formas influentes no processo de *path dependence*. A exemplo, a sequência reativa explicada a seguir.

### **1.3.3. Sequência reativa**

Mahoney (2006) visualiza as sequências reativas como elementos chave para a dependência de trajetória. Que, ao invés de proporcionarem a reprodução estável de um resultado particular ao longo do tempo, provocam dinâmicas de reação e contrarreação onde cada evento na sequência é tanto uma reação a eventos antecedentes quanto uma causa para eventos subsequentes. A escolha realizada durante o momento crítico se torna consequente porque leva à criação

de padrões institucionais ou estruturais que permanecem ao longo do tempo. Por sua vez, o estabelecimento desses padrões causa uma sequência reativa na qual os atores respondem aos arranjos predominantes através de uma série de respostas previsíveis e de contra respostas (HOFF, 2011). Por esse viés se percebe uma lógica, quase que matemática, do processo que origina o fenômeno da dependência de trajetória, sendo que, dado momento crítico A conduz a situação B, que influencia C, que leva a D e assim sucessivamente até o final da trajetória de dependência.

Essas sequências reativas são significativamente diferentes das sequências auto-reforçantes. Enquanto as últimas são caracterizadas por processos que reforçam eventos iniciais, as sequências reativas são marcadas "por processos de reação que transformam e talvez até revertam os eventos iniciais" (MAHONEY, 2000, p. 526). Em outras palavras, numa sequência reativa os eventos iniciais são também especialmente importantes, não porque desencadeiam um processo de auto-reforço, mas porque colocam em marcha uma cadeia de reações e contrarreações fortemente interligadas que conduz o processo a uma trajetória específica de desenvolvimento (BERNARDI, 2012).

Portanto, o resultado final da sequência será dependente de cada evento antecedente ou da trajetória como um todo. Pois os eventos estão ligados por firmes e estreitas conexões causais. Nesse sentido, trata-se de processos de sequencialidade intrínseca: a) as cadeias causais são marcadas por eventos em que a ordem temporal dos acontecimentos é bem estabelecida; b) as ligações causais entre os eventos ou processos são marcadas por relações necessárias ou suficientes; c) a separação temporal dos eventos é mínima (BERNARDI, 2012).

Mas esse tipo de entendimento também sofre algumas críticas. Principalmente a possibilidade de conduzir a um processo de regressão contínua ao passado para localizar eventos causais antecedentes. Além do fato de que esse argumento depende da validade de cada passo e encadeamento na sequência, de modo que, se qualquer um desses passos mostrar-se falso, toda a lógica da cadeia de eventos será comprometida e a teoria da dependência de trajetória do

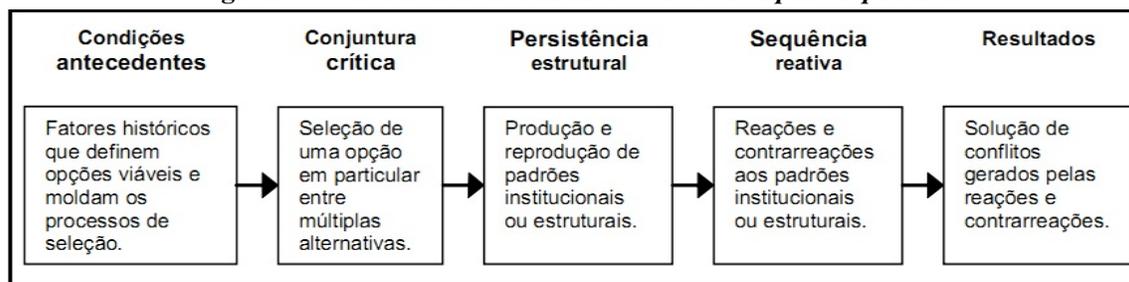
fenômeno cairá por terra (BERNARDI, 2012).

#### 1.4. *Path dependence* como técnica de pesquisa

Apesar da grande maioria dos teóricos considerar a dependência de trajetória também como uma ferramenta analítica, são poucos os que abordam a fundo as práticas usadas para alcançar o conhecimento científico a partir dessa técnica de pesquisa. Mahoney (2000), por exemplo, argumenta que no estudo de sequências auto-reforçantes se pode utilizar ponderações sobre o que poderia ocorrer se as escolhas feitas fossem diferentes daquelas encontradas, e que no estudo de sequências reativas a narrativa histórica também poderia ser utilizada.

Como já mencionado anteriormente, o autor privilegia o desenvolvimento de estudos do fenômeno da dependência de trajetória pela ótica das sequências reativas. Conforme evidenciado na Figura 2, o ponto de partida de sua formulação são as condições históricas antecedentes que definem o conjunto de opções viáveis que conduzem a escolha de uma opção no momento crítico. Ao final da trajetória se dá a solução dos conflitos gerados durante o período de sua manutenção.

Figura 2 – Estrutura analítica de um fenômeno *path dependent*



FONTE: Elaborado a partir de Mahoney (2001).

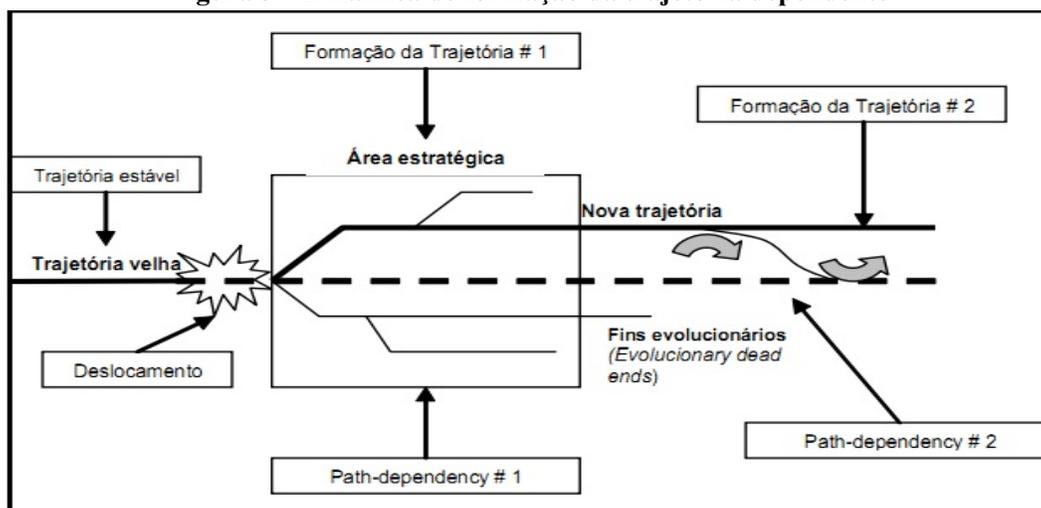
Além de evidenciar a linha de pensamento de Mahoney (2000, 2001), a Figura 2 demonstra superficialmente um tipo de técnica. Cabe enfatizar que o autor desenvolve essa estrutura analítica para o estudo de regimes políticos na

América Central, por isso sua ênfase recai sobre instituições. As escolhas efetuadas nos momentos críticos não estabelecem apenas instituições, mas podem ser determinantes para a definição de políticas públicas ou estruturas com capacidade para condicionar o percurso a ser seguido pelos atores nos momentos subsequentes.

Mas é no estudo de Greener (2005, apud. HOFF, 2011) que são encontradas contribuições efetivas para a proposição da técnica de análise da *path dependence*. Resumidamente, o autor propõe a observação do fenômeno a partir da seguinte estrutura: a) o pesquisador precisa estar habilitado a demonstrar que existe um número de alternativas viáveis para o desenvolvimento da política em questão, ou para o desenvolvimento das instituições que são examinadas; b) identificar eventos aleatórios que possam exercer uma função substancial no estabelecimento de uma política particular ou forma institucional; c) especificar condições nas quais se poderia esperar que sistemas reproduzissem sua forma e condicionassem a ocorrência de novos fatos que gerariam a dependência de trajetória; d) analisar os mecanismos de *feedback* que criam inércia, ou mesmo possíveis retornos crescentes que atuam sobre a política ou instituição observada; e) uma vez que a lógica da trajetória da dependência esteja estabelecida, tenderá a gerar uma força inercial onde os interesses particulares estabelecidos têm um grande custo de oportunidade para mudar o sistema; f) por fim, tem-se um mecanismo para mudanças no sistema *path dependent*, localizado não nas esferas estruturais, nem na atividade humana, mas na interação entre esses níveis.

A observação de Torfing (1999, apud HOFF, 2011), apesar de não propor uma estrutura analítica para a dependência de trajetória, acaba produzindo um esquema explicativo dos pressupostos de Greener (2005). Na sequência reproduzida na Figura 3 se percebe a dinâmica de formação de uma trajetória dependente, com as opções de escolhas, a convivência de duas trajetórias concomitantemente, bem como as possibilidades de mudança de trajetória ao longo do tempo.

Figura 3 – Dinâmica de formação da trajetória dependente



Fonte: Hoff (2011).

Ao se valer de um marco teórico bem estruturado Hoff (2011) acabou por apresentar uma sequência de passos a ser seguida por quem deseja implementar estudos a partir da técnica da *path dependence*:

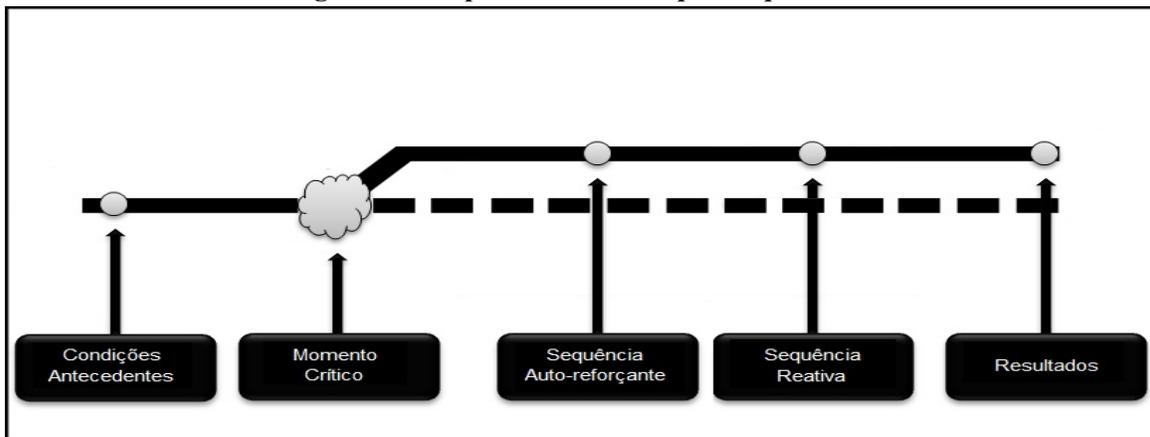
- a) construir a trajetória histórica que leva ao fato observado;
- b) identificar as condições antecedentes, leis gerais e outros elementos da conjuntura existente no ambiente de inserção do fato, que possam contribuir para o surgimento de momentos críticos para a formação da *path dependence*;
- c) identificar, ao longo da trajetória, os momentos críticos que levam a escolhas que fazem emergir uma trajetória dependente;
- d) testar os momentos de escolha, utilizando-se a análise contra factual, visando identificar os momentos realmente críticos;
- e) a partir das escolhas, observar a formação de elementos institucionais e estruturais que contribuam para o condicionamento da trajetória, ou seja, que gerem sequências auto-reforçantes, dificultando o retorno para as condições iniciais que permitam outras escolhas entre as alternativas disponíveis;

f) identificar as sequências reativas oriundas da escolha e da formação dos elementos institucionais e estruturais que servem de *feedback* positivo ou negativo ao processo, permitindo ratificação do caminho ou o surgimento de novos momentos críticos;

g)descrever os resultados finais observados a partir da solução dos conflitos surgidos na fase das sequências reativas (HOFF, 2011, p. 25/26).

De toda essa recomendação se percebe uma sequência bem estruturadas de passos que devem ser seguidos por quem deseja utilizar a técnica da *path dependence* como ferramenta analítica. Para tornar ainda mais evidente essa recomendação, é apresentado na figura 4 os elementos que compõem uma trajetória dependente e que devem ser identificados quando do emprego dessa técnica de pesquisa.

Figura 4 – Etapas da técnica da *path dependence*



FONTE: Elaborado a partir de Hoff (2011).

Conforme já mencionado, se existe alguma polêmica em relação aos elementos que compõem uma trajetória dependente e, por consequência, entre as etapas a serem seguidas para aplicação da técnica, ela reside na observação das diferentes sequências que conduzem a manutenção das instituições, estruturas ou políticas públicas. A opção por analisar sequências auto-reforçantes, reativas, ou as duas varia de acordo com cada pesquisador, com os dados à sua disposição, e

com seu objetivo de pesquisa.

Na aplicação da técnica da *path dependence* realizada nos próximos capítulos será priorizada a descoberta de elementos de auto-reforço, ao estilo dos estudos de Pierson, por exemplo. Isso porque não é de nosso interesse imprimir grande esforço para o encadeamento de ações reativas, resultantes e produtoras de outras ações que proporcionam a sequência de uma trajetória, ao estilo de estudos desenvolvidos por de Mahoney. Esse processo de encadeamento de ações se faria demasiado complexo, e mais prejudicaria o entendimento da técnica da *path dependence* do que o contrário.

Optou-se também por não imprimir grande esforço para diferenciação entre elementos de retorno crescente ou *feedback* positivo. Visto que, nem Pierson (2000) preocupou-se em diferenciá-los, assim como Page (2006, apud. CESARIS, 2009) percebeu grande semelhança entre os dois elementos. Se, por ventura, for perceptível essa distinção, é mais provável que seja fruto do acaso do que de um compromisso inicialmente posto.

A proposta para os próximos capítulos é aplicar a técnica sobre a política nacional de reestruturação do setor elétrico que se estendeu ao longo das décadas de 1990 e 2000. Será apreciada cada etapa da sequência disposta na Figura 4, visando: a) conhecer as condições antecedentes que contribuíram para promover a política nacional de reestruturação do setor elétrico; b) identificar o elemento responsável por direcionar a reestruturação do setor (momento crítico); c) observar elementos que contribuíram para o condicionamento da política (sequência auto-reforçante); d) identificar fatores ou eventos que poderiam conduzir a política de reestruturação à outra trajetória.

A aplicação dessa técnica pode oferecer interessantes indícios em relação aos possíveis fatores que sustentaram a política nacional de reestruturação do setor elétrico. Além disso, sua apreciação se torna um instrumento conceitualmente relevante, pois demonstra que mesmo as iniciativas inovadoras, em termos de políticas públicas, surgem a partir das motivações e oportunidades ao longo de uma sequência temporal. Sendo assim, elas carregarão consigo

elementos de estruturas, instituições e políticas anteriores que atuarão de forma a reforçar tendências há algum tempo iniciadas.

Além disso, se pode perceber que a implementação e funcionamento das políticas públicas anteriores acaba por gerar um processo de aprendizagem organizacional, o qual ocorre através da internalização de novos princípios, reforço àquelas iniciativas bem sucedidas e, de outro modo, repúdio àquelas que produziram resultados piores. Identificar a trajetória da reestruturação do setor elétrico se torna extremamente importante quando olhamos para o futuro, buscando antever e entender os possíveis efeitos e mudanças que ainda poderão se processar nesse setor e nesse tipo de política pública.

## **Capítulo 2 – Reestruturação do setor elétrico: Conhecendo condições antecedentes e momento crítico**

Conhecer as condições antecedentes que contribuíram para promover a política nacional de reestruturação do setor elétrico e identificar o elemento responsável por direcionar a reestruturação do setor são os objetivos do capítulo que segue. A primeira sessão discorre sobre o longo período compreendido entre a gênese da geração elétrica no país, ainda no século XIX, e o *start* do processo de reestruturação na década de 1990. Sendo que a ênfase recairá sobre os elementos políticos provenientes de ações dos distintos governos em busca de soluções para a crise que assolava o país a partir da década de 1970, e as possíveis consequências sobre o setor elétrico.

Na sessão seguinte o estudo delimita o elemento responsável por direcionar a política nacional de reestruturação ao longo de toda a década de 1990 e início dos anos 2000. Aqui, assim como no decorrer da análise, o papel dos distintos governos na elaboração e implementação de políticas públicas para o setor ganha especial atenção.

Cabe destacar que os setores de produção de bens e serviços de infraestrutura foram submetidos a profundas transformações em suas estruturas organizacionais nesse período, especialmente os denominados "serviços públicos". O "papel coadjuvante" atribuído ao Estado tem implicado em completa redefinição de suas finalidades sociais, econômicas e políticas, e não foi diferente o caso do setor elétrico brasileiro.

O processo de reforma da indústria de eletricidade brasileira acompanhou a tendência mundial ao longo dos anos 1990, isto é, se concretizou em consonância com os princípios de mercado. A redefinição das finalidades do Estado na gestão desse segmento passou por um longo processo de reestruturação, onde um "novo" marco regulatório foi estabelecido, como será apresentado no seguimento do capítulo.

A política de reestruturação do setor elétrico caracterizou-se como um

novo processo de reconfiguração institucional para o setor, tendo como vetores principais: a) a redução do intervencionismo estatal na atividade, através da privatização de empresas públicas, tanto estaduais quanto federais e; b) a introdução de um ambiente competitivo na geração e comercialização de energia elétrica, bem como a regulação dos segmentos de transmissão e distribuição, que permanecem como monopólio natural do Estado.

Esse processo envolveu um movimento articulado de desregulamentação, desvestindo os serviços de eletricidade do caráter estatizado que prevalecia nas décadas anteriores. E, igualmente, de definição de novas regras e obrigações a serem cumpridas pelas empresas nos diversos segmentos do sistema (CARNEIRO, 2000; ARAÚJO, 2008).

Embora os primeiros instrumentos legais datem de 1990, no âmbito do Programa Nacional de Desestatizações - PND, a reforma ganhou impulso a partir de 1995 com o começo do programa de privatização (ARAÚJO, 2001; SAUER, 2002; GONZALÉZ, 2012). No novo modelo mais de 20 empresas estatais foram privatizadas (PIRES, 2000; LOSEKANN, 2006). Igualmente, se instituiu a desverticalização do setor, separando os processos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, objetivando um ambiente concorrencial para a consequente comercialização da eletricidade (ABREU, 1999).

Ao governo restou o papel regulatório sobre as empresas privatizadas. Executado por meio da criação da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, no ano de 1996 (LOSEKANN, 2006). Assim como o papel de promover um modelo competitivo, visando à concretização do mercado de eletricidade, onde entre os argumentos empregados para a reforma consistiam:

- o "direito" dos consumidores de poder escolher diretamente o seu provedor entre as diferentes empresas;

- a liberdade às empresas de fornecimento de eletricidade de atuar em qualquer território no atendimento dos mais distintos consumidores;

- o preço da energia elétrica determinada pelo mercado;
  
- nenhum mecanismo regulador para os produtores de energia, isto é, a geração não deve ser regulada;
  
- separação empresarial das atividades de geração das atividades de transmissão e de distribuição;
  
- estabelecer entidades independentes para operar os sistemas de transporte de energia elétrica;
  
- os agentes reguladores devem estabelecer procedimentos que impeçam o controle de mercados pelas empresas, bem como, evitar medidas que possam restringir a entrada de novos agentes de venda de energia elétrica (GONÇALVES, 2009, p. 2).

Essas mudanças, em nenhuma hipótese, podem ser dissociadas das reformas de cunho liberalizante implementadas no país ao longo dos anos 1990 e que trazem em seu bojo a ressurgência e revitalização da função reguladora do Estado no setor elétrico, desvinculando-a da ação empresarial. A lógica estatal voltou a ceder espaço para a lógica competitiva de mercado, numa espécie de retorno às origens do processo de desenvolvimento do setor no país. Embora com uma conformação organizacional e produtiva muito mais densa e complexa (CARNEIRO, 2000).

É sob esse panorama reestruturador que se debruça o estudo a partir de agora. Na sequência, seguindo a técnica proposta se objetiva conhecer as condições antecedentes que contribuíram para a promoção do processo de reforma do setor elétrico nacional.

## **2.1. Condições antecedentes**

A contribuição das políticas públicas de distintos governos sobre a estruturação do setor elétrico é determinante para o caráter peculiar da reforma

ao qual foi submetido esse campo ao início da década de 1990. Historicamente, o setor elétrico foi conduzido a um movimento de permanente mudança em sua estrutura organizacional. Observa-se, ao princípio do século XX, que os processos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica formam organizados a partir de investidores privados. Em meados do mesmo século já cabia ao Estado o compromisso de desenvolver políticas de fomento à indústria elétrica, bem como garantir diretamente o provimento de tais serviços à população. Por sua vez, ao final dos anos 1980, se observou um movimento no sentido de retomada da atuação privada no processo de geração, transmissão e distribuição de energia, em parceria com os órgãos ligados ao governo.

O surgimento da indústria brasileira de eletricidade ocorreu no final do século XIX, tendo como marco inicial da utilização de eletricidade a inauguração da iluminação interna da atual Central do Brasil, no Estado do Rio de Janeiro, no ano de 1879. Entretanto, o primeiro serviço público de iluminação da América Latina teve início no ano de 1883, na cidade de Campos - RJ, quando atendia 39 lâmpadas por meio da geração termelétrica a lenha, mantidas pelo excedente energético das usinas particulares. Igualmente, ao mesmo ano, entrou em operação a primeira hidrelétrica brasileira com o propósito de manter equipamentos de uma companhia de mineração localizada no município de Diamantina – MG (LOSEKANN, 2003).

A partir dessas iniciativas pioneiras, as atividades de geração e comercialização de energia pela iniciativa privada tenderam a se disseminar gradativamente pelo restante do país. Sempre no rastro das oportunidades proporcionadas pelos traços de desenvolvimento urbano-industrial que se delineavam na sociedade brasileira ao final do século XIX (CARNEIRO, 2000). Como exemplo, no ano de 1887, parte das cidades de Rio de Janeiro - RJ e Porto Alegre - RS passaram a contar com serviços de iluminação pública, e em 1892 passou a operar a primeira linha de bondes elétricos da América Latina, ligando o Largo da Carioca ao Largo do Machado na cidade do Rio de Janeiro (GOMES et. al, 2002).

Se percebe que ao princípio da implantação dos sistemas geradores de energia a eletricidade era voltada aos usos de iluminação, transporte e principalmente, como força motriz na florescente indústria nacional. Sendo que foram os investimentos privados na produção de energia elétrica que proporcionaram o surgimento dos rudimentares serviços públicos de iluminação e transportes, conseqüentemente mantidos com o excedente energético gerado por pequenas usinas particulares (PASE, 2012).

Esse predomínio da iniciativa privada nos processos de geração e comercialização de energia elétrica ganhou corpo no país ao longo das primeiras décadas do século XX. As empresas multinacionais, representadas pelo Grupo Light e Amforp, passaram a atender grande parte do mercado consumidor brasileiro. Combinando os serviços de transporte por bondes e fornecimento de eletricidade a canadense-americana Light centrou suas operações na cidade de São Paulo - SP<sup>6</sup> no ano de 1900. Depois também fixou-se no Rio de Janeiro<sup>7</sup>, onde combinou o provimento de praticamente todos os serviços urbanos de utilidade pública. A americana Amforp<sup>8</sup>, por sua vez, iniciou suas operações no país em 1924 com a compra de pequenas concessionárias de energia, passando a prover serviços nas capitais não supridas pela Light e nas cidades mais prósperas do interior (LOSEKANN, 2003; GOMES et. al. 2002).

Desse movimento resultou o esboço de uma atividade constituída por pequenas "ilhas elétricas" localizadas nos grandes centros urbanos daquele início de século. Assim como, a ausência de políticas públicas destinadas ao controle ou fiscalização desses empreendimentos. Naquele tempo o poder estatal pautava suas ações para o setor elétrico na garantia de condições remuneradoras para o capital privado, que dispunha de relativa autonomia não apenas de estabelecer a tarifa da energia como de decidir sobre questões relativas à quando e em que circunstâncias oferecer tais serviços (CARNEIRO, 2000).

Durante este período o Estado não intervinha na produção e distribuição de energia, apenas conferia autorizações para o funcionamento das companhias.

Não havia qualquer legislação sobre a energia elétrica e sobre recursos hídricos (LOSEKANN, 2003). O fato de apenas conceder autorizações de funcionamento para os exploradores dos potenciais hídricos demonstra que o elo de ligação entre Estado e empresas estrangeiras era forte no sentido de beneficiar poucas indústrias de energia em detrimento de outras, bem como, de fazer "vistas grossas" a parca fiscalização das mesmas. Isso demonstra que nesse período não existiam políticas universais destinadas ao desenvolvimento do setor elétrico nacional.

No entanto, o panorama das políticas públicas para o setor começou a mudar a partir da década de 1930, quando foi o investimento público direto realizado pelo Estado que consolidou e fez crescer a oferta de energia. Do mesmo modo que foi determinante para o desenvolvimento do parque industrial nacional, para o processo de urbanização, e para o acesso da população a serviços públicos e ao conforto dos bens duráveis (PASE, 2012).

A intervenção do Estado no ordenamento dos serviços de eletricidade se processou no âmbito das reformas políticas e institucionais ocorridas a partir da Revolução de 1930<sup>9</sup>, por meio da definição de uma nova legislação para o setor. Quando rompeu com o acentuado liberalismo que pautava a condução da atividade governativa no país (CARNEIRO, 2000). Também contribuíram para o processo de intervenção estatal no setor elétrico o crescimento da população urbana, o avanço da indústria, do comércio e dos serviços a partir da década de 1930. Todos demandaram a ampliação da capacidade de geração e distribuição de energia, fato que não era contemplado pelas companhias privadas<sup>10</sup> (LANDI, 2006).

Para contornar o risco de estrangulamentos no suprimento energético provenientes da ausência da atuação privada na ampliação e manutenção estrutural do setor elétrico nacional o Estado passou a intervir diretamente no setor e as primeiras concessionárias estatais foram criadas nas décadas de 1940 e 1950<sup>11</sup>. Nos anos 1960 a estrutura institucional que passaria a reger o setor

elétrico foi definida. Constituiu-se o Ministério de Minas e Energia, em 1960, e a Eletrobrás<sup>12</sup>, em 1961. Marcando o início de um novo ciclo para o setor ao buscar políticas que garantissem a ampliação da capacidade instalada de energia elétrica com a ativa participação do Estado (LOSEKANN, 2003).

Mesmo com o golpe militar de 1964 o modelo de desenvolvimento do setor elétrico seguiu logrando êxitos. A inflexão substantiva no plano econômico e social, com a abertura econômica para capitais estrangeiros e arrocho salarial, e a ruptura da continuidade democrática e consequente passagem para a ditadura militar não foram os determinantes para o processo de reestruturação do setor.

Impulsionado pelo crescimento exponencial da demanda de energia decorrente do "milagre econômico" proveniente do período militar, o setor elétrico experimentou um ritmo notável de expansão de sua capacidade de atendimento. A potência instalada do país mais do que dobrou entre 1967 e 1973, saltando de 8.042 MW para 16.698 MW. O esforço de evitar estrangulamentos no suprimento energético imprimiu velocidade ao processo de integração do sistema nacional, moldando arranjos operacionais e especializações produtivas internas, ao mesmo tempo em que foram definitivamente consolidados na segunda metade dos anos setenta (CARNEIRO, 2000).

### **2.1.1. O início da crise**

Até a década de 1970 o setor elétrico brasileiro experimentou um longo período de êxitos que permitiu ampliar continuamente o parque de geração<sup>13</sup> provendo acesso de parcela crescente da população brasileira aos serviços elétricos, com melhoria contínua da qualidade dos serviços e decréscimo das tarifas reais. Entretanto, o primeiro choque do petróleo no ano de 1973 deteriorou as contas externas brasileiras, e para não comprometer o processo de industrialização proveniente do "milagre econômico" o governo Geisel optou por

continuar com a estratégia de "crescimento com endividamento". Contudo, ao final da década de 1970 o segundo choque do petróleo penalizou severamente essa estratégia e se refletiu diretamente nas políticas para o desenvolvimento do setor elétrico nacional (CARNEIRO, 2000; LOSEKANN, 2003; LANDI, 2006).

Com esse panorama crítico foi a "ideologia da transição democrática" que vigorou e se tornou dominante entre as oposições brasileiras. Partia da constatação da enorme disparidade entre êxitos econômicos, acelerado processo de desenvolvimento e níveis assustadoramente baixos de bem-estar. Localizava as raízes dessa defasagem na combinação perversa entre políticas econômicas concentradoras de riqueza e políticas sociais fragmentadas e ineficazes, percebendo o autoritarismo como matriz desse arranjo que beneficiava minorias em detrimento das grandes massas da população. Apostava em reformas políticas que viabilizassem o desenvolvimento com maior distribuição de renda, expansão do emprego e da elevação de salários, na melhoria e extensão de benefícios e serviços sociais (ALMEIDA, 1990).

Entretanto, mesmo com tamanha pressão social, Codato (2005) afirma que o processo de transição política do regime autoritário para o democrático foi iniciado pelos próprios militares, e não por pressão da "sociedade civil", que influenciou de maneira decisiva mais no ritmo dos acontecimentos do que no curso da democratização. O processo teve sua natureza, andamento e objetivos determinados por uma das muitas correntes político-ideológicas presentes no seio do próprio regime. Sendo que uma das principais razões que explicam a iniciativa do governo autoritário em iniciar a liberalização<sup>14</sup> foi a necessidade dos militares se retirarem da vida política buscando a preservação de sua instituição em virtude dos conflitos no interior do próprio regime (KINZO, 2001).

Além das distintas correntes oposicionistas, como o inofensivo Movimento Democrático Brasileiro – MDB (criado para ser parceiro dos militares no bipartidarismo de fachada) (KINZO, 2001) e o sindicalismo de base (SADER,

2010), outro agravante golpeou a estabilidade do regime autoritário e influenciou o processo de transição. Foi justamente o mesmo problema econômico decorrente da crise do petróleo<sup>15</sup> que contribuiu para a recessão mundial em meados da década de 1970, quando também por aqui se registrou a combinação de inflação alta com estagnação econômica (SILVEIRA, 2009).

A ascensão do General Geisel a presidência da República em 1974 direcionou o regime para o projeto de transição política "lenta, segura e gradual"<sup>16</sup>, fase que passaria a ser o ponto de partida do processo de democratização no Brasil. A saída encontrada por Geisel para lidar com a crise econômica e suas consequências recessivas foi a implantação de uma política de expansão através do aprofundamento do modelo de substituição de importações, envolvendo investimento estatal significativo à custa de volumosos empréstimos estrangeiros (KINZO, 2001).

Essas medidas se refletiram também sobre o setor elétrico nacional. Apesar das adversidades provenientes da crise mundial, e na contramão das políticas adotadas pela maioria dos países, o novo governo optou por uma estratégia de ajuste pelo crescimento. Na tentativa de evitar ou, pelo menos, retardar o descenso econômico, a opção brasileira se deu por um ajuste estrutural que não apenas procurou preservar o desenvolvimento econômico, mas que estimulou o consumo de energia (CARNEIRO, 2000; LOSEKANN, 2003).

Se implementou então um maciço programa de investimentos nos segmentos de bens de capital e insumos básicos através do II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND. As atividades do setor elétrico foram uma das mais influenciadas pela estratégia formulada, onde seu desenvolvimento dependia de fontes de recursos extra setoriais baseados no incremento da utilização de empréstimos contratados no exterior (CARNEIRO, 2000; GONÇALVES Jr., 2009).

A tomada de empréstimos e aumento da dívida externa, aliadas ao Imposto Único sobre o consumo de Energia Elétrica – IUEE<sup>17</sup> e a Reserva Global de

Reversão<sup>18</sup>, eram as principais fontes de financiamento do setor elétrico até o final dos anos 1970. Sendo suficientes para a realização de um programa excepcional de expansão do setor. (GONÇALVES Jr., 2009).

Dado o apanhado histórico se pode concluir que desde a introdução de governos ditatoriais até o ano de 1979 o setor elétrico brasileiro viveu seu grande período de expansão, cabendo ao Estado à tarefa de indutor e formulador de suas políticas, consolidando sua posição de agente principal (LANDI, 2006). A exemplo se deu a construção de grandes empreendimentos geradores de energia elétrica como Itaipú, Salto Osório e Salto Santiago, no Estado do Paraná e Sobradinho no Estado da Bahia.

### **2.1.2. A sequência da crise**

O governo do General Figueiredo com início em 1978 manteve o projeto de transição sob o título de "política de abertura", com lances controversos e sob oposição da extrema direita militar (CODATO, 2005). O curso da política econômica no país não sofreu alterações durante o primeiro ano da administração Figueiredo. Ou seja, enquanto a economia expandia, as contas externas e a inflação continuavam a crescer. Contudo, o agravamento da crise mundial em decorrência da 2ª crise do petróleo ao final dos anos 1970 obrigou a presidência a mudar radicalmente a política econômica, onde reajustes geraram queda brusca na economia e aumento no desemprego (KINZO, 2001).

A nova crise do petróleo e a alta dos juros internacionais revelaram o esgotamento da capacidade de endividamento e aceleraram o processo de estrangulamento econômico – financeiro do setor público. No caso específico do setor elétrico têm-se o esgotamento das transferências de recursos fiscais e a utilização das tarifas como instrumento de política antinflacionária (LANDI, 2006).

Como estratégia para continuar a expansão no setor elétrico se passou

novamente a lançar mão do endividamento externo como forma de manter os elevados patamares de investimentos. No entanto, a inovação consistiu no fato de que as estatais elétricas passaram a ser utilizadas para cobrir déficits do balanço de pagamentos. Assim, empresas endividadas recorriam ao mercado internacional para compra de equipamentos para obras futuras e, em troca, possibilitavam ao país conseguir novos empréstimos, até na base de três para um. Ou seja, do valor gasto na compra de equipamentos, conseguia-se um empréstimo de até três vezes o valor usado para cobrir "rombos" do balanço de pagamentos (KIRCHNER, 2005). Desse modo, os bancos asseguravam o interesse de seus clientes industriais por meio do financiamento de equipamentos. Por sua vez, os recursos financeiros externos eram creditados às empresas que realizavam os empréstimos sobre juros estratosféricos em moeda nacional e os equipamentos importados eram encaminhados aos canteiros de obras<sup>19</sup> (GONÇALVES Jr., 2009).

No entanto essa estratégia não perdurou por muito tempo. A crise decorrente do endividamento estatal no ano de 1982 penalizou novamente o setor elétrico, já que a liquidez do mercado financeiro internacional se reverteu e a taxa de juros dos empréstimos disparou ainda mais. Como as empresas estatais não possuíam recursos próprios, o nível de investimento diminuiu drasticamente a partir da segunda metade dos anos 1980, e várias obras foram paralisadas, acarretando em elevados custos financeiros (LOSEKANN, 2003).

Sendo assim, o subinvestimento foi o responsável pelo atraso ou suspensão de projetos de expansão em geração e transmissão. O consumo, por seu lado, aumentava quando a economia crescia e continuava aumentando mesmo quando a economia estagnava, à medida que a população ganhava acesso à eletricidade. Em resumo, o sistema de suprimento de eletricidade entrou em estado de escassez crônica, constantemente pressionado pela demanda crescente (ARAÚJO, 2001).

### 2.1.3. Ventos reformistas

As eleições de 1985 proporcionaram aos opositores a chance de intervir no processo político e eleger o primeiro presidente civil após duas décadas de regime autoritário. Os opositores apresentaram Tancredo Neves como candidato e aceitaram José Sarney a vice-presidência da chapa. Passadas as eleições via Colégio Eleitoral, sem o voto direto da população e com a vitória garantida, à oposição sofreu o efeito do acaso. A doença repentina de Tancredo, seguida de sua morte, conduziu o vice José Sarney à presidência da República (KINZO, 2001).

Sarney, representante dos dissidentes do próprio regime autoritário e marcado por anos de vínculo com os militares, era naquele momento o expoente dos que se defrontaram por décadas no campo político em oposição à ditadura. Para Codato (2005) seria mais correto caracterizar o governo Sarney não como um governo de transição para a democracia ou como um governo misto<sup>20</sup>, mas como o último governo do ciclo de governos não democráticos no Brasil. Zaverucha (1994) nessa mesma linha demonstrou que o governo Sarney manteve as prerrogativas políticas autoritárias dos militares dentro do aparelho do Estado, contribuindo para o estabelecimento de uma "democracia tutelada".

No que tange à esfera política a fase inaugurada por Sarney foi de intensificação da democratização. Os sinais mais importantes foram a instituição de condições livres de participação e contestação, como o direito ao voto e organização política, e acima de tudo a refundação da estrutura constitucional com a promulgação da Constituição de 1988. Entretanto, a democratização limitou-se ao plano político-jurídico, faltou estendê-la aos campos econômico e social (KINZO, 2001; SADER, 2010).

No plano econômico, Sarney conviveu perenemente com crises, as três grandes tentativas do governo de frear a inflação e realinhar a economia<sup>21</sup> visando à retomada do crescimento do PIB falharam estrondosamente. Declarou moratória ao pagamento da dívida externa brasileira sob a alegação de que o país

passava por um período de recessão, grande desemprego e fome, afirmando ainda que o Fundo Monetário Internacional - FMI trabalhava para impor ao Brasil condições contrárias aos interesses nacionais (SILVEIRA, 2009).

Igualmente, a crise se fez presente no setor elétrico em todo o período em que Sarney esteve no poder. Na tentativa de solucionar os problemas existentes no setor o governo criou no ano de 1987 a Revisão Institucional do Setor de Energia Elétrica - REVISE. Embora as propostas do grupo não tenham sido implementadas por Sarney, foram de fundamental importância para a reforma do setor no porvir democrático (GOMES et al., 2002; LOSEKANN, 2003; LANDI, 2006).

A REVISE constituiu em um estudo da situação e das perspectivas setoriais, realizado em conjunto pelas empresas do setor entre os anos 1987 e 1989, e possuiu dois objetivos centrais: a) explorar a possibilidade de maior participação da iniciativa privada no setor, buscando formas alternativas para sua atuação e; b) reformular a estrutura institucional e política do setor para a solução dos problemas diagnosticados. Ainda que houvesse um consenso quanto às razões da crise, os conflitos dentro do próprio setor não permitiram que uma solução de consenso fosse delineada (LOSEKANN, 2003; LANDI, 2006).

Apesar dos indícios reformistas presentes na REVISE de Sarney, a paralisia decisória relativa à proposição de medidas concretas para a recuperação dos níveis de eficiência técnica e econômica do setor elétrico se estendeu por toda sua administração. Sendo assim, até o final dos anos 1980 pouco foi realizado para estabilizar e desenvolver o setor nacional, conduzindo ainda mais ao agravamento da crise financeira e institucional.

#### **2.1.4. Avaliando crise e condições antecedentes à reforma**

No entendimento de Landi (2006), ao se tentar avaliar os fatores que influenciaram a crise do setor elétrico brasileiro com início em meados da

década de 1970, dois pontos merecem atenção: a) a subordinação do setor aos interesses da política macroeconômica, nem sempre sintonizada aos objetivos setoriais e; b) o surgimento de contradições internas ao próprio setor, decorrentes do modelo institucional e econômico organizado.

O modelo institucional estatal elétrico vigente desde 1964 permaneceu praticamente inalterado até a década de 1990. Ao longo desse período, o setor elétrico brasileiro apresentou elevadas taxas de expansão da oferta energética, baseada nas disponibilidades de autofinanciamento por meio de tarifas alinhadas com a inflação, recursos da União e financiamento externo. No entanto, segundo Pires (2000), a partir dos anos 1980 surgiram uma série de fatores que ocasionaram a exaustão desse modelo e estimularam a busca por alternativas. Em linhas gerais, os fatores podem ser listados como:

- crise financeira da União e dos Estados, inviabilizando a expansão da oferta de eletricidade e a manutenção da confiabilidade das linhas de transmissão de energia [...];
- má-gestão das empresas de energia, provocada, em grande parte, pela ausência de incentivos à eficiência produtiva e de critérios técnicos para a gerência administrativa;
- inadequação do regime regulatório, de inexistência, na prática, de órgão regulador, conflito de interesses sem arbitragem, regime tarifário baseado no custo de serviço e de remuneração garantida (PIRES, 2000, p.10).

É notável que uma combinação de fatores adversos acabou por desestabilizar os arranjos organizacionais e produtivos do setor elétrico a partir do final da década de 1970. Principalmente destacando-se fatores econômicos como: a) o estrangulamento nas contas externas do país e conseqüente elevação nos custos dos financiamentos obtidos no exterior; b) redução nas tarifas reais de energia; c) deterioração da capacidade de investimento da administração pública nos níveis federal e estadual e; d) perda do dinamismo da economia. No entanto,

fatores como a falta de habilidade dos governos vigentes em lidar com as consequências da crise do setor elétrico, bem como um marco regulatório que pouco contribuía para isso, igualmente se fizeram presentes, só que em menor importância.

Se a variável política não influenciou definitivamente em mudanças no setor elétrico até a década de 1980, na década seguinte passou a ser determinante para a profunda reformulação do modelo nacional. Implicando sobremaneira na readequação do papel estatal na condução de políticas públicas destinadas ao setor. A eleição de 1989, quando mais de 72 milhões de eleitores foram às urnas para eleger diretamente o Presidente da República, foi a mesma que deu início a uma nova perspectiva de Governo para o país e ao consequente processo de reestruturação do setor elétrico. É sobre essa perspectiva que o estudo se dedica na sequência, objetivando identificar o elemento responsável por direcionar a reestruturação do setor elétrico nacional.

## **2.2. Momento crítico**

Na década de 1980, além do agravamento da crise internacional, assistimos a uma vigorosa e promissora onda de democratização, que praticamente varreu o autoritarismo do continente latino americano. O Brasil não fugiu à regra, chegou a democracia depois de longa transição democrática e de muita negociação entre governos autoritários e forças oposicionistas. Durante toda a década de 1980 o país conviveu com o desarranjo econômico, de lento crescimento e presença inflacionária constante, marcado pela exaustão das instituições e mecanismos de política econômica à disposição do governo (ALMEIDA, 1990).

Durante grande parte do período de crise predominou entre os empresários e acadêmicos a defesa do projeto neodesenvolvimentista, que ainda reservava ao Estado às funções de planejamento e implementação de investimentos estratégicos: a) a reforma do sistema financeiro, subordinando-o ao

financiamento do desenvolvimento; b) o controle público das empresas estatais; c) uma política industrial que privilegiasse os setores capazes de irradiar novas tecnologias e permitisse avançar no processo de substituição de importações; d) uma política de investimentos estatais que maximizasse a geração de empregos; e) uma nova atitude na renegociação da dívida externa (FILGUEIRAS, 2005).

Entretanto, o cenário de crise mundial, o fracasso dos planos econômicos desenvolvidos pelo governo Sarney, aliados aos embates travados na Assembleia Constituinte (1986 – 1988), instalaram entre as diversas frações do capital a noção de que a crise tinha um caráter estrutural e o projeto neodesenvolvimentista era incapaz de responder aos problemas por ela colocados. A partir daí, assistiu-se a ascensão de discursos contra o Estado intervencionista e em defesa de retorno ao liberalismo<sup>22</sup>.

O momento que o Brasil atravessava ao final da década de 1980 e início dos anos 1990 pode ser sintetizado em desafios e contradições centradas em um regime de alta inflação e incertezas quanto à condução política que seria tomada para a mitigação desse fenômeno. Buscou-se então uma forma que apresentasse fim ao contra senso econômico e, simultaneamente, abrisse espaço para um novo caminho de acumulação de capital. O processo culminou na afirmação do desenvolvimento do projeto neoliberal para o país, passando do campo meramente doutrinário para se constituir em um programa político<sup>23</sup> e consequente construção de um novo modelo econômico.

O período foi marcado por um movimento global de reformas do Estado, principalmente nos países em desenvolvimento. As nações da América Latina seguiram em sua maioria os enunciados neoliberais ao longo dos anos 1990. Sobretudo, em razão das condições impostas pelos organismos financeiros internacionais e bancos privados, que só aceitavam renegociar dívidas externas ou conceder novos empréstimos se as "reformas" liberalizantes fossem levadas a cabo (LEME, 2005; SILVEIRA, 2009). Contudo, o Brasil foi o último país na América Latina a implantar esse tipo de projeto.

Faz-se necessário diferenciar conceitualmente "neoliberalismo", "projeto neoliberal" e "modelo econômico neoliberal periférico". Neoliberalismo<sup>24</sup> diz respeito à doutrina político-econômica mais geral, crítica ao Estado de Bem-Estar Social, a intervenção estatal e ao socialismo. O projeto neoliberal se refere à forma concreta como o neoliberalismo se expressou em programas político-econômicos de distintas formas ao redor do mundo. Por fim, o modelo econômico neoliberal periférico é resultado da forma como o projeto neoliberal se configurou a partir da estrutura econômica presente nos distintos países da América Latina, embora todos eles tenham em comum o caráter periférico e, portanto, subordinado ao imperialismo (FILGUEIRAS, 2005).

Em suma, o "neoliberalismo" é uma doutrina geral, mas o "projeto neoliberal" e o "modelo econômico" a ele associado, são mais ou menos diferenciados de país para país, de acordo com as suas respectivas formações econômico-sociais anteriores. Necessariamente, essa tríade conceitual possui como essência a ideologia neoliberal, que pode ser definida, fundamentalmente, como um liberalismo econômico que exalta a liberdade de mercado, a concorrência, e a liberdade de iniciativa privada, rejeitando qualquer intervenção estatal na economia (CARINHATO, 2005).

Em outros termos, a narrativa neoliberal pretende combater os problemas derivados das políticas sociais ou do Estado de Bem Estar Social como: a) custos crescentes das políticas sociais e seu impacto sobre as finanças públicas, como a inflação e endividamento estatal; b) efeitos deletérios dessas políticas sobre os valores e comportamentos tanto dos indivíduos, quanto das empresas; c) reprimir os resultados desastrosos forjados pela implementação de programas sociais sobre o processo decisório e sobre as instituições democráticas (MORAES, 2001).

Em linhas gerais, a cartilha neoliberal tem seu alicerce na valorização da desigualdade, na riqueza do mercado financeiro, e no combate as mazelas oriundas da intervenção estatal. Para solucionar todo e qualquer problema

oriundo do Estado de Bem Estar Social propõe a seguinte receita: a) abolição da planificação econômica; b) autoridade monetária com ação previsível; c) atuação estatal somente nos temas indivisíveis, como o combate à inflação, defesa nacional e manutenção da ordem; d) ausência de barreiras alfandegárias; e) tributação mínima necessária somente a manutenção das funções básicas do Estado; f) extinção das políticas de bem estar social; g) criação de desemprego estrutural; h) livre fluxo de capitais e mercadorias entre os países; i) privatizações; j) ajuste fiscal do Estado para o pagamento de seus credores; k) câmbio livre; l) autonomia do banco central em relação ao Estado; m) desregulação econômica e trabalhista e; n) garantia a propriedade intelectual (SILVEIRA, 2009).

O advento do projeto neoliberal pelo mundo se deu em meados da década de 1970, quando a crise do petróleo instaurou na maioria dos países o processo de recessão econômica<sup>25</sup>. As receitas neoliberais para o combate a alta inflação e a estagnação econômica propunham: a) o corte abrupto do poder dos sindicatos com a restauração da "taxa natural de desemprego", capaz de fornecer um exército de reserva às empresas que se recusassem a cobiça dos mesmos; b) a ausência estatal na intervenção econômica e nas políticas de bem estar social, buscando equilibrar as contas públicas e; c) sugeria ainda a redução de impostos sobre rendimentos mais altos e sobre as rendas, proporcionando o incentivo material aos agentes econômicos (SILVEIRA, 2009).

Com exceção do Chile, que já praticava a receita neoliberal sob a ditadura Pinochet na década de 1970, a adoção de tais preceitos de governo na maioria dos países da América Latina se deu somente em meados da década de 1980<sup>26</sup> (MARIANI, 2007; SILVEIRA, 2009). No caso brasileiro, somente no início da década de 1990 que os preceitos neoliberais foram instituídos, mas perduraram pelo menos até o início dos anos 2000. Como era de se esperar, ao setor elétrico brasileiro também foi necessário se adequar as novas regras de mercado introduzidas pelo projeto e pelos governos que comungavam destes preceitos.

Além disso, a insatisfação dos consumidores com os serviços prestados pelas concessionárias elétricas serviu como munição para o progresso da ideologia neoliberal no âmbito do setor elétrico nacional (ROSA et al., 1998; ABREU, 1999; LEME, 2005; GONÇALVES Jr., 2009).

O cenário político provou ser determinante na deflagração do processo de reestruturação com início no ano de 1993, no âmbito do Programa Nacional de Desestatizações – PND. A saber, a introdução de preceitos neoliberais de governo condicionou os objetivos das reformas do setor elétrico, onde atores privados passaram a controlar a ciranda da eletricidade, e novas lógicas passaram a determinar as políticas públicas destinadas ao setor. Como exemplo, a racionalidade de caráter financeiro obtida pela adoção de políticas neoliberais, que se refletiu nos processos de desestatização e consequente privatização das estatais que detinham o controle sobre a energia elétrica.

Os ingredientes listados ao início do capítulo, combinados ao discurso ideológico neoliberal passaram a constituir os argumentos "sólidos" para a profunda reforma estabelecida na indústria elétrica brasileira nos anos 1990. E, apesar do projeto de reforma do Estado ser rico em contradições, de outro modo, foi muito convincente em seus entalhes, aparecendo como concebido a realidade do país.

De modo geral, a reestruturação do setor elétrico brasileiro apresentou uma dinâmica político-econômica e institucional igualmente marcada pela influência de fatores exógenos, como as recomendações de organizações internacionais como FMI e Banco Mundial, principalmente: a) a concepção de "estado mínimo"; b) a abertura para investimento estrangeiro direto; b) privatizações; c) livre mercado; d) ajuste fiscal do Estado para o pagamento de seus credores. Esta receita tinha a seu favor bom número de experimentos em marcha em países industriais e em desenvolvimento, sob as mais variadas formas. Ademais, as empresas públicas eram vistas pela equipe reformista como fonte de ineficiência, que ficariam muito melhor em mãos privadas (ARAÚJO, 2001; LEME, 2005).

Convictos de que, em um mercado operando adequadamente, os

investimentos no setor elétrico ocorreriam naturalmente a fim de satisfazer a demanda, reformistas recorreram principalmente ao processo de privatização e desverticalização, separando os processos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, objetivando maior ambiente concorrencial para a conseqüente comercialização da eletricidade. O mercado adquiriu centralidade e hegemonia, apreciado como instrumento capaz de alocar com eficiência os recursos e distribuir com equidade os benefícios. Cabendo ao Estado somente o papel de mediador e regulador (LEME, 2005).

Segundo Gonçalves Jr (2009), esse é o modo de organizar a produção e a comercialização dos serviços de infraestrutura elétrica que tem pautado a simbolização neoliberal da atualidade. O Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial de 1994 do Banco Mundial é exemplar quando sintetiza a orientação a ser seguida pelos defensores do "mercado" na condução das mudanças nos serviços de infraestrutura. Nele, após a análise das limitações resultantes da gestão estatal nos serviços de infraestrutura prestados pelo Estado, são estabelecidos os princípios para organizá-los como "unidades de negócios" sob direção privada.

A argumentação é de que as reformas proporcionam a melhoria dos serviços, aumentam a produtividade e o bem estar social, e, principalmente, restabelecem e trazem "vantagens para os pobres". O relatório é semelhante a uma série de etapas a serem seguidas para o sucesso da implementação das políticas de reforma dos serviços de infraestrutura.

"A infraestrutura pode proporcionar grandes benefícios em termos de crescimento econômico, mitigação da pobreza e sustentabilidade ambiental – mas só quando presta serviços que atendem à demanda efetiva com eficiência"[...].

Para assegurar a prestação eficiente e adequada de serviços de infraestrutura, é preciso modificar os incentivos, através da adoção de três instrumentos – administração comercial, concorrência e envolvimento da parte interessada. Os papéis do governo e do setor privado também precisam ser modificados.

Gerir a infraestrutura como negócio e não como uma atividade burocrática.[...] A participação do setor privado na administração, no financiamento e nos direitos de propriedade é muitas vezes necessária para que a infraestrutura tenha orientação comercial. Introduzir a concorrência [...]. A concorrência dá chances ao consumidor de atender melhor suas demandas e obriga os fornecedores a serem eficientes e responsáveis para com seus usuários.

A concorrência pode ser introduzida diretamente, permitindo-se o ingresso que não apresentam barreiras tecnológicas, e indiretamente, através de licitação pública pelo direito de prestar serviço exclusivo, no caso de existirem condições de monopólio natural, e da liberalização do fornecimento de serviços similares [...]. Cabe também aos governos a responsabilidade de criar contextos legais e reguladores que amparem a participação do setor privado na provisão dos serviços de infraestrutura (BNDES, 2002, apud. GONÇALVES Jr., 2009, p.27).

No país é perceptível a adoção desses preceitos econômicos de cunho neoliberal nas diretrizes políticas que direcionaram todo o processo de reestruturação do setor elétrico. A começar pela Lei 8.031/90, instituidora do Programa Nacional de Desestatização, a gênese da significativa mudança de rumo do setor:

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 em que vierem à iniciativa privada;

IV – contribuir com 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 integrarem o Programa."

Em resumo, desde o início da década de 1990, o setor de produção e distribuição de energia elétrica brasileiro foi reformado segundo a pauta dos princípios e diretrizes da vaga neoliberal. Onde as indicações e sugestões efetuadas por organismos de financiamento internacionais para a reforma foram contempladas em sua totalidade.

Deu ênfase a questões econômico-financeiras para justificar o processo de privatizações e desverticalização, relegando a segundo plano questões de atendimento à população, apresentando problemas para a cidadania e mesmo, posteriormente, revertendo-se em dificuldades de abastecimento (LEME, 2005). Quanto aos impactos sociais e econômicos produzidos com as mudanças relacionados à reestruturação do setor de eletricidade, Gonçalves Jr. (2009) ressalta:

- o aumento vertiginoso do preço da energia elétrica, assegurando valores de reajustes bem superiores aos índices inflacionários e em sintonia com a variação cambial, ocasionando prejuízos, principalmente, aos "consumidores residenciais";
- o racionamento, ocorrido nos anos 2001 e 2002, intensificando o quadro recessivo da economia brasileira aumentando ainda mais o desemprego;
- a ausência do controle social sobre o sistema de produção de energia elétrica, evidenciada na ação do estado brasileiro na crise do setor elétrico de 2001-2002, quando penalizou os consumidores e premiou os responsáveis pelo racionamento, ao transferir às tarifas a recuperação das receitas das empresas – determinada pela diminuição do consumo imposto pelo racionamento – e o pagamento das termelétricas emergenciais – resultado da não efetivação de investimentos na expansão da geração pelos concessionários;
- a instalação de um cenário de permanente ameaça de "escassez" de energia elétrica à sociedade brasileira, pela ausência de garantia da

expansão do sistema para o atendimento da demanda, como mostra a manchete: "Crescimento pode causar novo apagão no Brasil - Recuperação da infraestrutura depende de investimentos privados"[...];

- a mudança da matriz energia elétrica, orientando grande parte dos investimentos de geração para fontes térmicas, implicando aumentos substantivos no valor da energia gerada;

- redução de cerca de 50% dos postos de trabalho, concomitante a intensificação do trabalho e redução dos salários dos trabalhadores que permaneceram nas empresas, entre outras graves conseqüências relacionadas ao trabalho neste setor de produção (GONÇALVES Jr., 2009, p.27/28).

No geral os princípios neoliberais transformaram-se nos postulados referenciais para as ações objetivas pelo estado brasileiro, independente dos governos que se seguiram: Collor, Itamar, FHC e, para grande parte dos teóricos, também em Lula (GONÇALVES Jr., 2009).

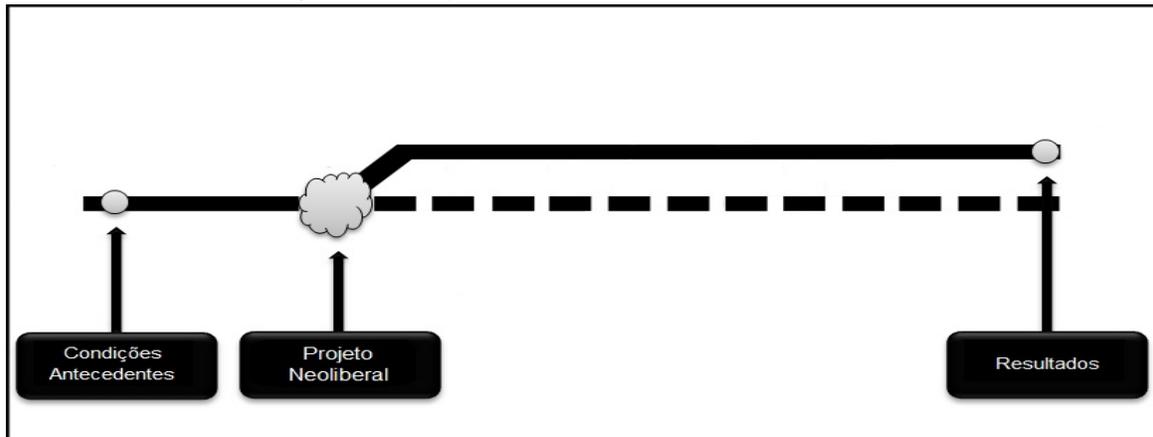
Dentre as medidas concretas efetivadas ao longo da década de 1990 pelo governo Collor encontram-se a privatização de várias empresas públicas e a efetivação de um primeiro processo de liberalização, buscando estabilizar os preços, aumentar o produto interno bruto nacional e assim combater a crise econômica (KINZO, 2001). No governo Itamar Franco, é exemplo o Plano de Ação Imediata – PAI, norte da posterior introdução do Plano Real, que tentou a recuperação das finanças públicas através de: a) corte de gastos; b) recuperação da receita tributária; c) fim da inadimplência de Estados e Municípios para com a União; d) controle dos bancos estaduais, saneamento dos bancos federais; e) privatizações (CARINHATO 2008; SILVEIRA, 2009).

Nos governos FHC, a reforma da administração pública aos moldes do projeto neoliberal objetivou tornar o Estado menor e mais eficiente, através do: a) ajustamento fiscal; b) medidas para a concorrência interna; c) reforma da previdência social; d) inovação nos instrumentos de política social e; e) privatizações (BRESSER PEREIRA, 1997; CARNEIRO, 2000).

Dado o apanhado histórico, e a importância que essa guinada política

proporcionou ao setor elétrico nacional ao início da década de 1990, se acredita que a introdução de práticas e políticas neoliberais de governo correspondeu ao momento crítico da política de reestruturação, conforme evidenciado na figura 5.

Figura 5 – Projeto neoliberal como momento crítico



FONTE: Elaborado pelo autores.

Assim se procedeu pois, em concordância com a observação das condições que antecederam a política nacional e a conseqüente implementação da mesma, o projeto neoliberal proposto ao final da década de 1980 foi o ponto nodal para o início de uma significativa mudança no setor. Um momento de escolha política que se sobrepôs a qualquer opção que seria possível para a solução da crise econômica, que acabou por se refletir diretamente no padrão de desenvolvimento do setor elétrico ao longo de toda a década de 1990 e início dos anos 2000.

### **Capítulo 3 - Reestruturação do setor elétrico: Reforçando o paradigma reformista**

O horizonte vislumbrado ao longo do capítulo que segue busca delimitar os elementos que contribuíram para o condicionamento da política de reestruturação do setor elétrico nacional. A primeira sessão discorre sobre o processo de privatizações, Na sequência é abordada a conseqüente reforma do setor por meio do processo de desverticalização.

Os anos 1990 assinalam a abertura de um novo estágio na trajetória do desenvolvimento das atividades elétricas. Onde as decisões cruciais para a dinâmica de funcionamento do sistema se subordinam às diretrizes gerais e às prioridades estabelecidas na agenda das reformas econômicas, institucionais e administrativas que forma empreendidas pelos governos neoliberais que se seguem. A conseqüente reforma da indústria de suprimento elétrico brasileira teve o duplo objetivo de introduzir competição e de resolver o problema crônico dos investimentos, reestruturando e privatizando o setor. Embora os primeiros instrumentos legais datem de 1990, a reforma ganhou impulso a partir de 1995, com a intensificação do programa de privatização e os estudos iniciais para reestruturar o setor elétrico por meio da criação de um ambiente competitivo.

Nesse sentido, coube ao processo de privatização preparar o terreno para a reforma de ampla envergadura no setor elétrico. A reestruturação dos serviços de eletricidade objetivou eliminar a ação direta do Estado na produção de energia e introduzir instrumentos de competição entre as empresas atuantes no mercado elétrico. A alternativa para o setor consistiu, principalmente, na reorganização dos segmentos de geração, transmissão e distribuição de forma desverticalizada.

Convictos de que a centralidade e hegemonia do mercado seriam a solução para a crise do setor elétrico nacional, governos eleitos durante a década de 1990 transformaram em postulados referenciais a receita neoliberal. Percebendo o mercado elétrico como o espaço da produção e da reprodução do capital sem a interferência política do Estado, como espaço de neutralidade extra político por

excelência (LEME, 2005).

Em tese, o processo de privatização e desverticalização aos moldes neoliberais encaminhará os sistemas de energia elétrica à criação de várias unidades de negócios que seriam operacionalizadas, exclusivamente, segundo os princípios de mercado. Para isso criou-se um ambiente de competição nas etapas que compreendiam a organização da produção e distribuição de eletricidade e, ainda, um processo regulatório a cargo do Estado, mas, convenientemente, definido a partir dos pressupostos de mercado. Seguindo um padrão específico de desenvolvimento marcado por sequências que auto-reforçam a trajetória, e que constroem o grau de liberdade posterior dos atores, o processo de privatização das estatais elétricas implementado pelos governos neoliberais preparou o terreno para a reforma do setor propriamente dita, que se iniciou somente após meados da década de 1990.

No total, 23 empresas do setor elétrico brasileiro foram privatizadas até o ano de 1998, fazendo dele o segmento que mais contribuiu ao Programa Nacional de Desestatização no âmbito do maior processo de transferência de patrimônio estatal para iniciativa privada no mundo. O processo de privatização avançou na atividade de distribuição, no entanto, na geração energética foi mais lento, já que enfrentou maiores resistências políticas e de especialistas no setor. Em função da desvalorização cambial no ano de 1999 não houve privatizações, e no ano de 2000 foram transferidas para o setor privado mais três distribuidoras de menor porte (LOSEKANN, 2003; FRANÇA, 2007).

Concomitante as privatizações, a política de reestruturação do setor implantou três importantes órgãos para a garantia de um mercado concorrencial e livre da intervenção estatal. A partir do ano de 1996, foram criadas a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, com a atribuição de regular e fiscalizar os serviços de energia elétrica, o Operador Nacional do Sistema – ONS, para comandar a produção do sistema nacional segundo critérios de eficiência técnica e econômica e o Mercado Atacadista de Eletricidade – MAE, uma espécie de bolsa da mercadoria elétrica com a finalidade de centralizar todas as transações e

negócios dessa energia.

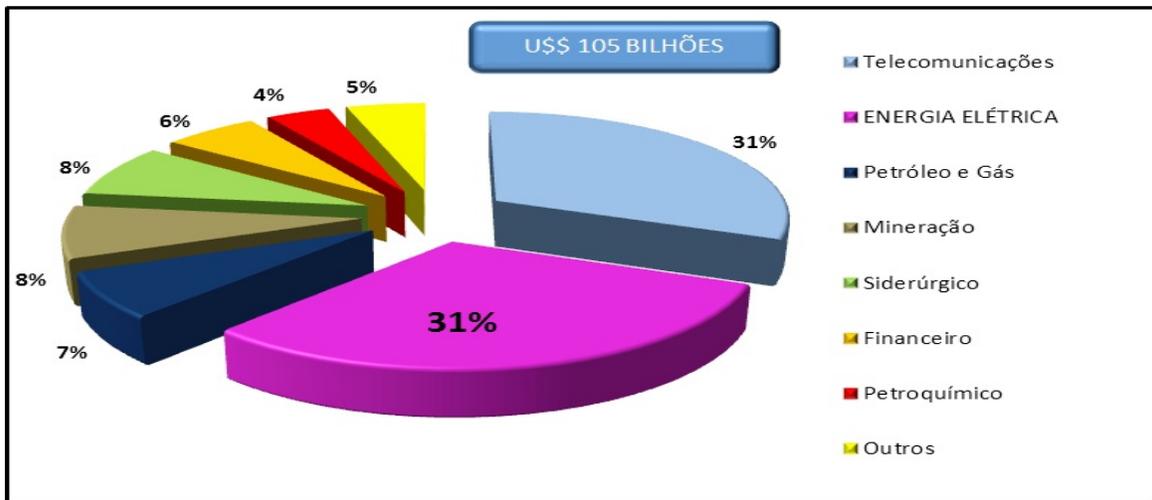
Na sequência o estudo se dedica a análise dos processos de privatização e desverticalização do setor elétrico. Para, posteriormente, evidenciar que ambos foram os principais responsáveis pela manutenção da política de reestruturação do setor pelos distintos governos que administraram o país ao longo de toda a década de 1990.

### **3.1. Privatizações**

Se compararmos o processo de criação de estatais com o processo de privatização, se pode afirmar que o primeiro foi determinado no espaço político nacional, enquanto que o segundo caracterizou-se por um processo elitizado e impulsionado por forças políticas exógenas (FMI, Banco Mundial). Marcado, sobretudo, pela disputa dos países centrais em torno dos mercados emergentes (LEME, 2009). Numa atividade altamente estatizada e que enfrentava graves estrangulamentos financeiros, a privatização emerge no seio do projeto neoliberal como principal instrumento das reformas setoriais. A disposição de avançar nessa direção no setor elétrico se manifestou com o objetivo de resolver o balanço de pagamentos, que até então engessava a administração pública nacional.

Em relatório do BNDES, constata-se que no Brasil do ano de 1990 à 2002 foram transferidos a iniciativa privada parte ou totalidade dos setores de: a) telecomunicações; b) energia elétrica; c) petróleo e gás; d) mineração; e) siderurgia; f) financeiro; g) petroquímico. Entre tantas outras atividades fundamentais ligadas as indústrias de base e infraestrutura que até então eram desempenhadas pelo estado brasileiro. A Figura 6 demonstra percentualmente o valor por setor referente ao montante financeiro arrecadado com as privatizações entre os anos de 1990 e 2002.

**Figura 6 - Participação setorial nas arrecadações**



FONTE: Elaborado a partir de Gonçalves Jr. (2009, p.27).

A proposta de privatização do setor elétrico adotou uma estratégia gradual, visando, de forma concomitante, reduzir a dívida pública e melhorar a eficiência elétrica no país. O governo priorizou a venda das empresas do segmento de distribuição por entender que dificilmente conseguiria atrair interessados para a privatização de empresas de geração, caso não houvesse a perspectiva de um mercado atacadista privado de energia no qual estariam eliminados os riscos de calote nas transações de venda de energia (PIRES, 2000).

O processo das privatizações foi marcado pela presença de dois atores principais e um espectador. Os primeiros representados pelo Estado e capital privado, e o espectador representado pela sociedade, caracterizada por possuir pouco peso político e poder de negociação reduzido nesse processo (LEME, 2009). Às empresas caberiam a aquisição das estatais e o consequente desenvolvimento do setor nacional. Ao Estado caberia o acompanhamento do processo de privatizações e a consequente regulação dos posteriores serviços prestados pelo ente privado.

No entanto, a política de privatizações começou a ser implementada antes que o Estado gerisse os mecanismos necessários para a nova regulação do setor. A ANEEL foi criada somente no ano de 1997 para exercer a função de órgão regulador em nível federal, substituindo o Departamento Nacional de Águas e

Energia Elétrica – DNAEE. Igualmente, visando atender às especificidades da regulação do setor elétrico dos estados foram criadas 12 agências reguladoras estaduais vinculadas à ANEEL<sup>27</sup> (LEME, 2009).

Para que o processo de privatização das estatais elétricas lograsse êxito os distintos governos lançaram mão de inúmeras leis, que com o passar do tempo integraram o marco regulatório do setor. A partir do governo Collor as principais políticas regulatórias objetivaram a reforma do setor, a começar pelas privatizações. Essa conjuntura liberalizante perpassa igualmente o governo do Presidente Itamar Franco e se fortalece nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso conforme será evidenciado na sequência.

### **3.1.1. Privatizações em Collor (1990 – 1992)**

O momento que o Brasil passava no início da década de 1990 pode ser sintetizado em desafios e contradições centradas na alta inflação e na incerteza quanto à condução política que seria adotada para sua mitigação. De posse desses elementos, Fernando Collor construiu sua candidatura à presidência da República alicerçado no combate ao estamento burocrático do estado intervencionista e aos "marajás" que nele se abrigavam. O combate à corrupção e a hiperinflação, identificando no governo Sarney o culpado por todos os males do país, figuravam entre os principais eixos de seu programa de governo (SILVEIRA, 2009).

Segundo Carvalho (*apud.* ALMEIDA, 1990), aquela disputa eleitoral revelou o predomínio das paixões sobre os interesses, onde o candidato que apelou ao imaginário coletivo triunfou sobre aqueles que constituíram suas campanhas em definições ideológicas ou programáticas. Assim, Fernando Collor assumiu a presidência da República em 1990 amparado em um partido irrelevante<sup>28</sup> e sem o apoio político capaz de lhe garantir estabilidade política.

A ascensão de Collor a presidência da República na primeira eleição em

que o povo pôde exercer completamente seu direito de voto, depois de mais de duas décadas de opressão, marcou o início da fase decisiva que levaria à vitória do projeto neoliberal no interior das classes dominantes. Produto de uma aguda crise de hegemonia no conjunto da sociedade e mesmo no interior do próprio bloco dominante, num momento de forte presença política das classes trabalhadoras, o Governo Collor foi a solução possível e momentânea para o combate à crise que se aguçava.

No dia seguinte à sua posse instituiu drásticas medidas econômicas com o Plano Brasil Novo, que posteriormente levaria seu sobrenome (Plano Collor). O programa apresentado pela primeira vez não se resumia simplesmente ao combate à inflação, era o primeiro programa de reformas estruturais do Estado e das relações deste com o setor privado nos moldes da doutrina neoliberal. As questões essenciais versavam sobre a estabilização do ambiente macroeconômico, conjugada à redução dos constrangimentos à atuação do capital, no suposto implícito de que a expansão e modernização produtiva resultariam da dinâmica do mercado.

A privatização emergiu como principal instrumento das reformas setoriais ao início da reestruturação administrativa do governo Collor. A disposição de avançar nessa direção se manifesta, de imediato, na criação do Programa Nacional de Desestatização. A Lei 8.031/90 instituiu o PND e criou o Fundo Nacional de Desestatização – FND, deixando a cargo do BNDES a gestão do fundo de natureza contábil no qual eram depositadas as ações das empresas a desestatizar. Nessa qualidade o Banco passou a gerenciar, acompanhar e realizar a venda das empresas incluídas no PND.

As diretrizes políticas desse novo ordenamento das relações econômicas já foram explicitadas anteriormente e dizem respeito, sobretudo, a reordenação do papel estatal e transferência à iniciativa privada de atividades exploradas pelo setor público. Embora bem sucedida à implantação do PND, a privatização das empresas públicas só ganhou força no ano de 1995.

Assim que as políticas implementadas por Collor para estabilizar os

preços, aumentar o produto interno bruto nacional, e combater a crise econômica se mostraram ineficazes seu governo foi acometido pela rápida erosão do apoio popular (KINZO, 2001). Além de ver seu plano econômico não apresentar o desempenho imaginado, Collor teve seu nome ligado à corrupção. A retomada dos movimentos sociais derrotados na eleição de 1989 e as manifestações políticas de massa exigindo o *impeachment* acabaram por isolar o governo do restante da sociedade, levando a deposição de Collor de forma precoce através de um processo de *impeachment* (CARINHATO, 2008).

A queda de Collor reduziu o ritmo de imposição do modelo neoliberal. No entanto, o novo consenso estava instalado ao criminalizar o Estado e suas formas de regulação, o que demonstra que o programa econômico de Collor já possuía uma ampla aceitação no interior das classes dominantes (SADER, 2010). Logo, o propósito de levar em frente à privatização do setor elétrico nacional foi mantida pelos governos subsequentes, que imprimiram um direcionamento mais objetivo e consistente às ações com vistas à sua materialização (CARNEIRO, 2000).

### **3.1.2. Continuidade em Itamar Franco (1993 – 1994)**

Concluído o processo de *impeachment*, o vice-presidente Itamar Franco assumiu o posto para completar os dois últimos anos restantes daquele mandato. Suas principais orientações eram resgatar a ética na política e preparar o país para implantação de um novo plano de estabilização (CARINHATO, 2008). O governo Itamar foi parte peculiar da história brasileira, visto que, apesar de ter forte caráter de transição em decorrência da baixa legitimidade pública e de sua liderança vacilante, cumpriu um papel chave na consolidação de uma série de medidas de reforma Estatal.

Em meados de 1993, o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso - FHC, o mesmo que se elegeria Presidente em 1994, divulgou o Plano

de Ação Imediata - PAI, o norte da posterior introdução do Plano Real. O PAI intentava: a) a recuperação das finanças públicas através do corte de gastos; b) recuperação da receita tributária; c) fim da inadimplência de Estados e Municípios para com a União; d) controle dos bancos estaduais; e) saneamento dos bancos federais; f) privatizações (SILVEIRA, 2009).

Claramente, as medidas introduzidas pelo pacote do governo Itamar e de seu Ministro da Fazenda possuíam notada convergência com o projeto neoliberal e definiam o tipo de Estado desejado. Principalmente o programa de privatizações, introduzido sob o argumento de que o governo deveria concentrar seus esforços em outras áreas, que não empresas públicas tomadas por interesses corporativistas, políticos e econômicos, assim como o aprofundamento da desregulamentação da economia e abertura comercial.

O passo decisivo para o seguimento do projeto de reforma ambicionado para o setor elétrico nacional ocorreu no ano de 1993, com a aprovação pelo Congresso Nacional da Lei nº 8.631/93, que introduziu mudanças substantivas na institucionalidade do setor. Eliminou o regime de equalização tarifária e remuneração garantida, criou a obrigatoriedade da celebração de contratos de suprimento entre geradoras e distribuidoras de energia, e promoveu um grande encontro de contas entre os devedores e credores do setor elétrico.

Essa política promoveu o saneamento de dívidas do setor privado para com a União, eliminando através de um amplo "perdão" de contas a inadimplência de cerca de US\$ 20 bilhões. Outra medida de forte impacto foi a revisão da sistemática tarifária, com o intuito, não apenas de tornar a atividade rentável, mas de recuperar sua capacidade de autofinanciamento, eliminando a necessidade do aporte de recursos de origem orçamentária. A nova legislação extinguiu a equalização das tarifas, introduzida em meados dos anos setenta, e promoveu substancial aumento de preços cobrados ao consumidor (CARNEIRO, 2000; GONZALEZ, 2012).

Outras formas legais que se destacam no período de Itamar são o Decreto 915/93, que permitiu a formação de consórcios de geração hidrelétrica entre as

concessionárias e auto produtores, e o Decreto 1.009/93, que criou o Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica – SINTREL<sup>29</sup>. É evidente que, por mais que Itamar Franco e seu antecessor não tenham logrado tanto êxito no processo privatista, trataram de preparar bem o terreno para o porvir, garantindo inúmeros benefícios para as empresas privadas que viessem a adquirir uma estatal do setor.

Com a proximidade do fim de mandato do então presidente sua equipe direcionou esforços para a introdução do plano monetário que seria capaz de estabilizar a economia e pôr fim ao longo regime de hiperinflação (CARINHATO, 2008). O sucesso da estratégia de estabilização econômica alcançada com o Plano Real, associada a um cronograma de medidas absolutamente vinculado ao calendário eleitoral, a candidatura do Ministro "responsável" pela queda da inflação sagrou-se vitoriosa. Fernando Henrique Cardoso foi eleito o Presidente da República que assumiria as rédeas da nação a partir do ano de 1995, dando continuidade ao projeto neoliberal, seguindo o processo privatista e reestruturando o setor elétrico.

### **3.1.3. Ânimo em FHC (1995 - 2002)**

Com a implantação do Plano Real a lógica de valorização e a política econômica financeira se impuseram de forma cabal nos dois Governos FHC. Deu continuidade ao programa de Collor, apesar da existência de atritos entre as diversas frações do capital e a resistência dos trabalhadores organizados (FILGUEIRAS, 2005). Deu sequência ao projeto neoliberal, buscando reduzir as dimensões da ação estatal, e proporcionou a terceirização de serviços públicos de serviços auxiliares ou de apoio através da transferência para o setor privado por meio de licitações e contratos. Igualmente, se transferiu para "o setor público não estatal"<sup>30</sup> a provisão de serviços nos quais as exterioridades ou direitos humanos básicos estavam envolvidos, estabelecendo assim um sistema de parceria entre

Estado e sociedade civil (CARINHATO, 2008; BRESSER PEREIRA, 1997).

FHC foi na contemporaneidade brasileira o exemplo mais notável de um governo neoliberal, ao articular e realizar a mais radical mudança patrimonial do estado, transferindo os principais setores de infraestrutura à iniciativa privada (GONÇALVES, 2009). Dentre essas reformas, FHC deu sequência ao PND, apontado por ele como um dos principais instrumentos de reestruturação do papel estatal. Iniciou então a nova fase de privatizações com a venda de: a) bancos estaduais; b) companhias estaduais e municipais de diversos segmentos; c) empresas de telefonia fixa e celular; d) administradoras de portos; e) rodovias federais; f) ações de empresas petroquímicas e da extração de petróleo; g) potenciais hidrelétricos e linhas de transmissão de energia (SILVEIRA, 2009).

No primeiro ano de governo de FHC seu envolvimento com o setor elétrico foi severamente vinculado à criação das condições necessárias para efetivar o processo de privatização. Na agenda do Presidente se encontravam as articulações necessárias para viabilizar a aprovação do projeto de lei sobre as concessões do serviço público, bem como o apreço por negociações realizadas entre os próprios ministérios para acelerar o processo de privatização das empresas do setor (FRANÇA, 2007).

A leitura de FHC era a de que, por um lado, o Estado não teria mais caixa para atender às necessidades de investimento no setor. Por outro, de que em nome da estabilidade econômica seria necessário privatizar as empresas como forma de incentivar a presença do setor privado e diminuir o déficit fiscal do governo. De forma simplificada, o idealizado por FHC e que originou o atual modelo implementado corresponderia ao processo em que o Estado deixaria de produzir, incentivaria que a iniciativa privada o fizesse, e passaria a regular o setor. E, com este aparente encadeamento lógico, a conclusão era que estas medidas levariam a redução nas tarifas, melhoria na qualidade dos serviços, e garantiria a expansão do setor elétrico segundo as necessidades nacionais. Contudo, seria necessário privatizar as empresas do setor elétrico (FRANÇA, 2007; GONÇALVES, 2009; GONZALEZ, 2012).

Ao encontro desse objetivo o governo tratou de negociar a aprovação de leis e determinar outros procedimentos por meio de decretos e portarias. Já ao primeiro ano de mandato, FHC demonstrou o propósito de reordenar o setor elétrico e se cercou das Leis 8.987/95 e 9.074/95. Elas trouxeram em seu conteúdo normativo grande parte dos princípios para a organização da indústria elétrica em acordo com a concepção de um mercado competitivo para a energia, além da decisão política de privatizar as estatais.

A Lei 8.987/95 instituiu o marco legal das condições de entrada, saída e operação da iniciativa privada nos setores de infraestrutura como um todo. Além de obrigar a processos licitatórios os regimes de concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Já a Lei 9.074/95, de maior visibilidade e importância para os objetivos do governo, esboçou as principais regras que passariam a organizar a indústria de eletricidade no país, estabelecendo providências quanto: a) a desverticalização do setor; b) o regime concorrencial na licitação de concessões para projetos de geração e transmissão de energia; c) cria a figura jurídica do produtor independente de energia; d) a rede de transmissão básica de livre acesso aos produtores e compradores de eletricidade; e) a definição dos consumidores regulados e livres; f) a definição dos prazos de concessão para cada uma das atividades do setor.

Vale ressaltar que pela lei 9.074/95 se criou um novo *modus operandi* para Estado e empresas ao se desverticalizar o setor em geradoras, transmissoras e distribuidoras. Além de retirar a característica de bem público da eletricidade, ganhando ela o caráter de mercadoria. Assim, produtor independente é aquela pessoa jurídica ou consórcio de empresas que, autorizado pelo poder concedente, produz eletricidade para a comercialização por sua conta e risco.

Mas, como é de praxe em qualquer sistema, seja ele social, político ou econômico, nem tudo são flores. Figueiredo (2006, apud FRANÇA, 2007) alertou para o descompasso existente entre o processo de privatização e a política de reestruturação do setor elétrico brasileiro objetivada em FHC:

Primeiramente, temos que as empresas do Setor Elétrico Brasileiro começaram a ser privatizadas a partir de 1995 e, [...] como a ANEEL, órgão regulador, só começou a funcionar em 1997, o ONS [Operador Nacional do Sistema] e o MAE [Mercado Atacadista Nacional], em 1998, e o CNPE [Conselho Nacional de Política Energética], apenas em 2000, mesmo previsto em lei desde 1997, é possível observar, pelas datas enunciadas, que a privatização iniciou sem que instrumentos importantes para a gestão do novo modelo restassem implementados, caracterizando o descompasso verificado entre a privatização do setor elétrico e a montagem de uma estrutura de planejamento e de regulação dos serviços de eletricidade.

Como o processo de reformas não seguiu a sequência ideal de primeiro definir o novo marco regulatório e, em seguida, privatizar e abrir o mercado, não houve uma resposta adequada por parte da iniciativa privada quanto aos novos investimentos necessários para a expansão do setor. Por outro lado, como as empresas estatais por restrições financeiras não investiram no período prévio à privatização, criou-se uma situação crítica em termos de riscos de déficit (PIRES, 2000). Além disso, a crise internacional dos anos de 1997 e 1998 acabou freando o processo de privatizações. Como consequência houve em primeiro lugar, o atraso de obras programadas e, em segundo lugar, a não construção de obras previstas nos Planos Decenais. Sendo esses dois fatores um dos tantos responsáveis por deflagrarem a "crise do apagão" ao final do ano de 2001 (PIRES et al., 2002).

Em resumo, se pode afirmar que em oito anos de mandato o governo FHC esforçou-se para a introdução dos preceitos neoliberais na administração pública brasileira. Mesmo com tamanho esforço para transformar em gerencial a administração pública vislumbrando um Estado menor e mais eficiente, FHC logrou como resultado políticas econômicas e sociais que resultaram: a) no aumento da dependência externa do país; b) no crescimento acelerado da dívida pública; c) na desnacionalização da estrutura produtiva e financeira; d) em baixas taxas de crescimento; e) na precarização violenta do mercado de trabalho; f) na crise de energia e no aumento das tarifas públicas; g) na ampliação da pobreza e da insegurança em todos os âmbitos da vida social (FILGUEIRAS,

2005).

### **3.2. Desverticalização**

Além do Plano Real e das privatizações, outro marco do governo FHC é evidenciado pela reforma da administração pública. Embora não estivesse na agenda do país durante a campanha eleitoral de 1994 a reforma passou a ser vista como necessidade crucial, não apenas interna, mas exigida também pelos investidores estrangeiros e pelas agências financeiras multilaterais<sup>31</sup>. A proposta básica de reforma visava transformar a administração pública brasileira de burocrática em administração pública gerencial - APG<sup>32</sup>, buscando tornar o Estado menor e mais eficiente (BRESSER PEREIRA, 1997).

Para FHC era necessário que o Estado não somente sustentasse a competitividade, mas também se reestruturasse objetivando implantar uma administração pública orientada pela eficiência e qualidade dos serviços. Para justificar tal posição, considerou a Constituição de 1988 um retrocesso burocrático sem precedentes por prejudicar a prestação de serviços básicos agravar a crise fiscal, vilã da inflação (CARINHATO, 2008).

Proposto e posteriormente aprovado pelo Congresso Nacional, o Plano Diretor da Reforma do Estado buscava revolucionar a estrutura estatal e consolidar a estabilidade econômica através de medidas como: a) ajustamento fiscal; b) reformas orientadas para o mercado, que garantiriam a concorrência interna; c) reforma do aparelho estatal com vistas ao aumento de sua governança; d) reforma da previdência social; e) inovação nos instrumentos de política social (SILVEIRA, 2009).

Nesse mesmo sentido, coube ao processo de privatização preparar o terreno para a reforma de ampla envergadura no setor elétrico nacional. Tentando eliminar a ação direta do Estado na produção de energia e fomentando seu papel único de regulador, a reestruturação dos serviços de eletricidade se

tornou um segundo movimento (posterior à privatização) para ordenar a atuação das empresas e agentes dentro de uma nova lógica administrativa.

O objetivo era superar o antigo modelo de estruturação do setor elétrico que se alicerçava na "organização vertical", ou "monopólio verticalmente integrado". Conforme evidenciado na Figura 7, esta forma de organização da indústria de eletricidade tem a geração, a transmissão, distribuição e a comercialização da energia elétrica arranjada em uma única empresa privada ou estatal, ou ainda, em empresas estatais que executam e operam partes do sistema, sem qualquer incentivo à competição.

**Figura 7 - Modelo de organização vertical**



FONTE: Elaborado a partir de Gonçalves Jr. (2009).

Historicamente essa era uma característica do setor elétrico nacional, onde em uma extremidade se têm o parque gerador, a transmissão ao centro, e na outra ponta o processo de distribuição. Ao Estado cabia o exercício de três funções distintas: a) regulamentar a operação do monopólio; b) definir e encaminhar políticas de interesse geral; c) atuar como proprietária quando se tratavam de empresas públicas (ARAÚJO, 2000; GONÇALVES Jr.; LEME, 2009).

Para superar o modelo vigente, buscando o Estado mínimo e, igualmente, "proteger o consumidor", evitando que as empresas verticalizadas fizessem uso abusivo de seu poder de mercado por possuírem o controle sobre todo o processo

elétrico, caberia ao Estado promover uma alternativa para o setor. Seja atraindo os investimentos privados para indústria de eletricidade através da privatização, seja pela reorganização dos segmentos de geração, transmissão e distribuição, visando à concretização de um novo mercado competitivo de eletricidade (PIRES et al., 2002; GONÇALVES Jr., 2009).

Este paradigma tem seus princípios políticos de gestão defendidos pela totalidade das forças capitalistas. Os argumentos empregados para o novo modelo de reestruturação guardam poucas diferenças entre os mais distintos países:

- o "direito" dos consumidores de poder escolher diretamente o seu provedor entre as diferentes empresas;
- a liberdade às empresas de fornecimento de eletricidade de atuar em qualquer território no atendimento dos mais distintos consumidores;
- o preço da energia elétrica determinada pelo mercado;
- nenhum mecanismo regulador para os produtores de energia, isto é, a geração não deve ser regulada;
- separação empresarial das atividades de geração das atividades de transmissão e de distribuição;
- estabelecer entidades independentes para operar os sistemas de transporte de energia elétrica;
- os agentes reguladores devem estabelecer procedimentos que impeçam o controle de mercados pelas empresas, bem como, evitar medidas que possam restringir a entrada de novos agentes de venda de energia elétrica. (GONCALVES Jr., 2009, p.2).

O enfoque central deste pensamento defende o estabelecimento de uma organização industrial para eletricidade estruturada na economia de mercado. As reformas procuraram organizar a indústria através de instrumentos de

competição e de restrição da intervenção dos governos nos mercados. Para tanto, os investimentos privados deveriam, preferencialmente, substituir os estatais na gestão da indústria. As empresas deveriam ser desverticalizadas para viabilizar o ambiente de competição. Cabendo ao Estado, preferencialmente, somente o papel de formular um órgão regulador neutro, com autonomia em relação ao governo e aos agentes participantes, e ainda com capacidade de estabelecer regras claras para o funcionamento do mercado de eletricidade (ARAÚJO, 2002; GONÇALVES Jr., 2009).

Não fugindo a regra, o modelo que se desenhou como alternativa para a reforma do setor brasileiro possuiu como foco principal uma série de medidas que pregavam sua modernização pela desverticalização de suas atividades. Assim sendo, foram separados e entregues a iniciativa privada os setores de geração, transmissão e distribuição por meio de privatizações ou contratos de concessão. O modelo de reestruturação implantado no país objetivou três premissas básicas: a) competição, nos segmentos de geração e comercialização, onde a experiência comprova que se ganha eficiência através da competição, estimulando a fixação de preços mais favoráveis ao usuário final; b) regulamentação, das áreas de transmissão e distribuição buscando não comprometer o acesso de consumidores livres e mesmo usinas que necessitam da malha de transmissão e distribuição para receber e escoar a energia necessária; c) expansão do setor, que necessitava de um modelo estável, com regras claras e definidas e de um agente fiscalizador. (PIRES, 2000; SILVA, 2008).

### **3.2.1. Sugestões para a reestruturação**

Em busca de soluções o governo FHC traçou alguns princípios básicos que pretendia para o setor elétrico e, a partir daí, contratou uma consultoria especializada. As diretrizes da reforma foram definidas no Projeto de

Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro –RESEB, elaborado através da contratação do consórcio liderado pela consultoria *Coopers & Lybrand* (MME, 2003; LOSEKANN, 2002; LANDI, 2006).

Esta, que de antemão possuía *expertise*<sup>33</sup> na área, em conjunto com especialistas brasileiros, desenhou o novo modelo para o setor elétrico. Definindo os papéis das instituições e a nova estrutura industrial em concordância com as premissas básicas apresentada por FHC de: a) assegurar a oferta de energia; b) estimular o investimento no setor; c) fortalecer o órgão regulador; d) reduzir os riscos para investimentos; e) assegurar a expansão hidrelétrica.

A versão final do relatório com a proposição do novo modelo foi entregue pela *Coopers & Lybrand* em agosto de 1997 e, a partir de 1998, o governo passou a implementar as mudanças do setor por meio de medidas provisórias, acatando uma série de sugestões dos consultores. A consultoria propôs dois objetivos: a) manter as funções políticas e de regulação nas mãos do governo; b) transferir ao setor privado a responsabilidade sobre operação e investimentos, anteriormente a cargo do setor público. Com isso o Estado, de um lado, concentraria suas ações na formulação de políticas públicas para o setor, delineando a base de ação do agente regulador, de outro, transferiria a responsabilidade sobre operação e investimentos ao setor privado (LANDI, 2006).

Em linhas gerais, as principais conclusões do projeto foram a necessidade de desverticalizar as empresas de energia elétrica, separando os segmentos de geração, transmissão e distribuição, onde as empresas que atuavam em mais de uma etapa da cadeia produtiva foram induzidas a formarem empresas separadas para operar em cada setor. Promovendo a competição e desregulação na geração e comercialização e mantendo sob regulação a distribuição e transmissão, ainda tratadas como um serviço público de energia elétrica.

Sendo assim, FHC aceitou as principais sugestões efetuadas pela *Coopers*

& Lybrand, entre as quais: a) a criação de um Mercado Atacadista de Eletricidade MAE; b) estabelecimento de contratos iniciais para criar a transição para o mercado de energia elétrica competitivo; c) o desmembramento dos ativos de transmissão e a criação de um Operador Nacional do Sistema - ONS para administrar o Sistema Interligado Nacional - SIN; d) organização das atividades financeiras e de planejamento do setor (LEME, 2009).

No campo específico da geração, as recomendações também foram significativas no que tange à transparência e ao acesso livre ao mercado: a) desverticalização da geração quanto aos ativos federais e estaduais por meio da criação de empresas separadas de geração; b) separação horizontal das duas maiores estatais elétricas, Furnas e Chesf, para a criação de duas novas empresas menores a partir de cada uma delas (LEME, 2009).

Nos anos de 1999 e 2000 divulgaram-se outras medidas que seriam adotadas por FHC para o aprimoramento da estrutura legal do setor, entre elas: a) o estabelecimento dos Valores Normativos, trazendo as condições necessárias a distribuidores e geradores para celebrar contratos de longo prazo, garantindo a expansão do parque gerador e a modicidade das tarifas; b) conclusão do processo definidor dos montantes de energia e demanda de potência e das respectivas tarifas, para viabilizar a assinatura dos contratos iniciais pelas empresas de geração e distribuição; c) nova regulamentação do livre acesso aos sistemas de transmissão e distribuição para os agentes de geração e os consumidores livres; d) estabelecimento de novos padrões de qualidade de serviços para as distribuidoras; e) estabelecimento de limites à concentração econômica; f) homologação das regras de funcionamento do MAE (GOMES et al., 2002).

### **3.2.2. Implementação da política pública**

Como consequência do RESEB foi criada pelo Estado uma estrutura regulatória composta pela Agência Nacional de Energia Elétrica e por duas

entidades de direito privado, ligadas aos agentes concessionários da indústria de eletricidade. Sendo uma delas o ONS, que criou e aplicou regras e normas para gerenciar a produção e a transmissão de eletricidade de forma mais harmônica, e a outra o MAE, que criou um conjunto de regras comerciais que devem ser seguidas obrigatoriamente por todos os agentes ou concessionárias que negociam a energia por atacado (ARAUJO, 2001). De forma simplificada, a Figura 8 demonstra a nova configuração do setor elétrico brasileiro após as reformas implementadas no âmbito do governo FHC.

Figura 8 – O novo modelo do setor elétrico



FONTE: Sauer (2002).

O modelo adotado priorizou a entrega dos serviços públicos de energia elétrica a agentes privados. Sob a forma de concessão, com a qualidade de sua provisão controlada por agências reguladoras, de caráter técnico e isoladas do processo político pela manutenção de mandatos de seus dirigentes independentemente da mudança dos governantes eleitos (GONZALEZ, 2012).

Antes mesmo da proposta de reestruturação elaborada pela consultoria *Coopers & Lybrand*, o governo FHC buscava rapidamente um amplo leque de ações destinadas à abertura do setor a iniciativa privada e ao consequente processo de desverticalização. Ao final do ano de 1996 foi promulgada a Lei 9.427/96 que, além de reordenar a área de negócios do setor, criou e instituiu a ANEEL como órgão regulador em nível federal. Constituída sob a forma de

autarquia especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, substituiu o DNAEE e consolidou um importante marco para o novo aparato regulatório do setor elétrico nacional. Possuiu como principais funções:

- a) Regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica [...], para o aproveitamento energético dos cursos da água e compatibilização com a política nacional de recursos hídricos;
- b) Promover as licitações destinadas a contratação de concessionárias de serviço público para produção, transmissão e distribuição de energia [...];
- c) Fixar os critérios para o cálculo do preço do transporte, assegurando aos fornecedores e respectivos consumidores livres acesso aos sistemas de distribuição e transmissão de concessionários e permissionários de serviço público, mediante o ressarcimento do custo do transporte envolvido (LANDI, 2006, p.108).

Já sobre influência das recomendações da consultoria *Coopers & Lybrand*, o governo FHC instituiu a Lei nº 9.648/98, que pode ser considerada a norma que complementou e encerrou o ciclo da reestruturação da indústria de eletricidade nacional na década de 1990. Além de promover a privatização de várias estatais, vale destacar a instituição da definição de funcionamento do MAE e da figura do ONS.

Ao Mercado Atacadista de Energia foi atribuído o *locus* de negociação de energia no atacado, onde os participantes registram seus contratos bilaterais e atuam na formação do preço da energia. Uma espécie de bolsa da mercadoria eletricidade, com a finalidade de centralizar todas as transações e negócios de energia elétrica. Este atuaria segundo um acordo de mercado contendo: a) as regras comerciais; b) instâncias arbitrais para dirimir divergências; c) os meios de sustentabilidade econômica do próprio MAE (LOSEKANN, 2002; GONÇALVES Jr., 2009).

O MAE passou a exercer a função de intermediador de todas as transações

de compra e venda de energia elétrica dos sistemas elétricos interligados da região Norte, Nordeste, Sudeste e Sul-Centro-Oeste do país. Participam do MAE os geradores com capacidade igual ou superior a 50 MW, todos os varejistas com carga igual ou superior a 100 GWh e todos os grandes consumidores com demandas acima de 10 MW (LEME, 2009).

O ONS foi estruturado sob a forma de associação civil, em que participam geradores, empresas de transmissão e distribuição, consumidores livres, comercializadores, importadores e exportadores de eletricidade. Suas principais atribuições consistem em:

- a) Planejamento e a programação da operação e o despacho centralizado da geração, com vistas a otimização dos sistemas interligados;
- b) Supervisão e coordenação dos centros de operação de sistemas elétricos;
- c) Supervisão e o controle da operação dos sistemas nacionais interligados e das interligações internacionais;
- d) Contratação e administração de serviços de transmissão de energia elétrica [...];
- e) Propor a ANEEL a ampliação das instalações da rede básica de transmissão, bem como os reforços dos sistemas existentes, a serem licitados e autorizados;
- f) A definição de regras para a operação das instalações de transmissão da rede básica dos sistemas elétricos interligados, a serem aprovados pela ANEEL (LANDI, 2006, p.117).

Contudo, como função principal, coube ao ONS comandar a produção do sistema elétrico nacional segundo critérios de eficiência técnica e econômica. Assim, através de dados recebidos das empresas sobre as afluências hídricas, níveis de reservatório, disponibilidade de usinas e custos de combustíveis, o

ONS planeja a operação do sistema, tentando assegurar a máxima otimização hidrotérmica (LOSEKANN, 2002).

Em resumo, com a implantação da ANEEL e a criação do MAE e do ONS, complementam-se os elementos estruturais da nova indústria de eletricidade. O agente estatal (ANEEL) tem atribuição de regular e fiscalizar os serviços de energia elétrica através de modelos que incentivem a competição e a concorrência em todas as etapas da cadeia produtiva, agora desverticalizada. A geração elétrica se destaca sob o princípio de que é possível a competição, com três figuras jurídicas de exploração: a) serviço público; b) produção independente; c) autoprodução. O ONS é a garantia do livre acesso às redes de transmissão e de distribuição, assim, produtores de eletricidade acessam o MAE para livremente negociarem, diretamente ou através dos agentes de comercialização, com os consumidores livres ou com as empresas distribuidoras (GONÇALVES Jr., 2009).

Deste modo, considerado o cenário institucional de meados de 1998, estava estabelecida a espinha dorsal da política disposta na reestruturação de toda a cadeia produtiva de eletricidade nacional. A Figura 9 evidencia as principais mudanças dispostas pelos governos ao longo de toda a década de 1990, em relação ao modelo anterior.

**Figura 9 – Mudanças no setor elétrico brasileiro (1995 – 2003)**

| <b>MODELO ANTIGO<br/>(até 1995)</b>     | <b>MODELO APÓS<br/>REESTRUTURAÇÃO</b>                     |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Financiamento por recursos públicos     | Financiamentos por recursos próprios                      |
| Empresas verticalizadas                 | Empresas Desverticalizadas                                |
| Empresas Estatais                       | Ênfase na Privatização                                    |
| Monopólios – Competição Inexistentes    | Competição na geração e comercialização                   |
| Consumidores Cativos                    | Consumidores Livres e Cativos                             |
| Tarifas reguladas em todos os segmentos | Preços livremente negociados na geração e comercialização |
| Mercado regulado                        | Mercado livre                                             |

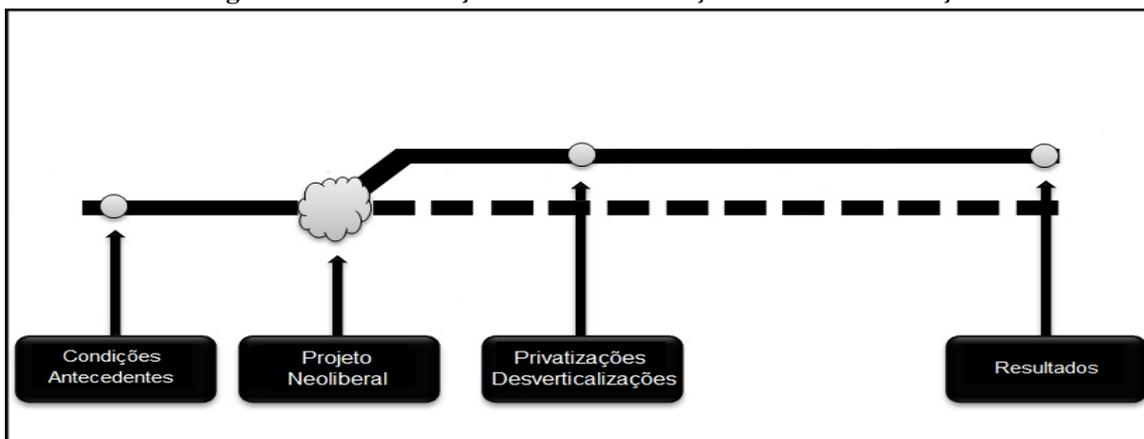
FONTE: Elaborado a partir de Santos (2011).

### 3.3. Evidenciando as condicionantes

Todo o arcabouço histórico evidenciado ao longo desse capítulo sobre a implementação de políticas públicas destinadas ao setor elétrico objetivou delimitar os elementos que contribuíram para o condicionamento do processo de reestruturação do setor nacional. Retomando a técnica da *path dependence* aplicada ao setor elétrico nota-se que, ao fim e ao cabo, se buscou delimitar a sequência responsável por auto-reforçar a trajetória iniciada ao princípio da década de 1990.

Assim como se entendeu que a introdução de preceitos neoliberais de governo direcionou a uma nova trajetória o setor elétrico nacional ao longo de toda a década de 1990 e início dos anos 2000, entendemos que as políticas de privatizações e desverticalização consistem nos principais fatores responsáveis por reforçar o processo de reestruturação do setor elétrico nacional. A Figura 10 evidencia essas conclusões.

Figura 10 – Privatização e desverticalização como auto-reforço



FONTE: Elaborado pelo autores.

Dado o início da nova trajetória da política pública por meio de um momento crítico, é difícil para os atores reverterem os efeitos dessas escolhas. Isso porque o momento crítico conduz à formação de políticas que tendem a se tornar persistentes, que constroem o grau de liberdade de escolha dos atores, e

que atuam auto-reforçando a trajetória oriunda da escolha feita. Ou seja, por esse viés teórico a trajetória da política pública tem início em determinado momento crítico e é sustentada ao longo do tempo por propriedades que auto-reforçam a própria trajetória, caracterizando assim o fenômeno da *path dependence*.

A sequência responsável por auto-reforçar a reforma tem início logo após a eleição do Presidente Collor, com os primeiros passos no sentido de privatizar as estatais do setor elétrico. O sucesso aparente das privatizações ao repassar o "abacaxi" que apodrecia nas mãos do Estado para a iniciativa privada e, de quebra, resolver o balanço de pagamentos e angariar divisas para a consequente redução da dívida pública foi o principal motivo para reforçar o processo no governo do Presidente Itamar Franco e nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Conforme evidenciado anteriormente, a privatização dos mais variados setores produtivos brasileiros rendeu aos governos o montante financeiro de mais de US\$ 105 bilhões entre os anos de 1990 e 2002, além de extirpar da administração pública a preocupação em garantir o provimento e desenvolvimento destes. Nesse sentido, a política de privatizações vai ao encontro da lógica do auto-reforço, sendo que quanto mais uma escolha é adotada ou ação é tomada, mais aumentam seus benefícios em utilizá-la e, tendencialmente, menos provável a opção por novas alternativas.

Além disso, a política de privatizações foi responsável por entregar a iniciativa privada mais de 20 empresas do setor elétrico nacional, ao longo de todo o Programa Nacional de Desestatização. Avançando mais na atividade de distribuição e sendo lenta na geração energética, por enfrentar maiores resistências políticas e de especialistas. Logo, a pergunta que fica é: como seria possível reverter os efeitos de toda essa política de privatização do setor elétrico?

É praticamente impossível retornar ao início do processo de desestatização. A cada privatização das estatais a trajetória reestruturante foi reforçada, dificultando a reversão dos efeitos das decisões políticas, impedindo um retorno às condições iniciais, impelindo certas opções que se faziam possíveis antes de

cada venda e dificultando a seleção de alternativas que não fossem condizentes com a perspectiva privatista. Salientamos que em nenhum momento o estudo defende o retorno da sobreposição da atuação estatal no setor elétrico, apenas evidenciamos que o processo de privatização dessas empresas minou qualquer possibilidade de retorno as condições iniciais da trajetória, fato que vai ao encontro da lógica das propriedades de auto-reforço do fenômeno da *path dependence*.

Igualmente, entendemos que o processo de desverticalização das indústrias do setor elétrico e a conseqüente política de composição do marco regulatório para legitimar a reestruturação, atuaram como uma propriedade de auto-reforço na trajetória analisada, no instante em que foram criados três novos órgãos. A ANEEL coube à responsabilidade por regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica. Ao ONS restou comandar a produção do sistema elétrico nacional segundo critérios de eficiência técnica e econômica. Ao MAE recaiu a criação de um conjunto de regras comerciais que devem ser seguidas obrigatoriamente por todos os agentes ou concessionárias que negociam a energia, além de centralizar todas as transações e negócios de energia elétrica.

A criação dessa complexa estrutura institucional acabou por reforçar ainda mais a trajetória reformista pelo simples fato de que, o Estado ao conceder certo poder a esses três novos atores sobre os demais integrantes do mercado, acabou por lhes atribuir à legitimidade que necessitavam para a conservação de um mercado concorrencial e livre da intervenção estatal. Garantindo assim, sua persistência e manutenção ao longo do tempo, e reforçando a trajetória de reestruturação do setor elétrico nacional.

O estudo admite a possibilidade de outros elementos influenciarem o condicionamento da política nacional de reestruturação do setor elétrico ao longo do tempo. Como é o caso do papel de cada ator social nesse processo, sejam legisladores, Presidente e seus Ministros, sejam empresários e especialistas da área. No entanto, para considerar a influência desses atores seria necessário ao

estudo ingressar em outro marco teórico que compõe as inúmeras possibilidades analíticas da área das políticas públicas. E dada a complexidade de análise de um estudo embasado na análise histórico-estrutural, e o tempo requerido ao pesquisador para efetuar suas possíveis considerações, foram apenas explorados a fundo a questão das privatizações e do processo de desverticalização do setor elétrico nacional.

## Capítulo 4 – Apagão e Governo Lula: novos rumos para o setor?

Identificar fatores ou eventos que poderiam conduzir a política de reestruturação do setor elétrico nacional a uma nova trajetória são os objetivos do capítulo que segue. Na primeira seção é abordada a crise energética com início no ano de 2001, e questionada sua potencialidade na promoção de medidas reformistas para o setor, bem como sua influência sobre a exaustão do modelo de FHC. Na sequência o governo Lula é igualmente analisado sobre o prisma do momento crítico, principalmente pelas promessas reestruturantes propostas em sua campanha eleitoral no ano de 2002.

Cabe lembrar que uma das etapas da técnica da *path dependence* consiste na análise minuciosa de acontecimentos que podem reforçar ou mesmo redirecionar os rumos de uma instituição, estrutura, ou política pública. No capítulo anterior foi realizada a análise dos elementos auto-reforçantes, no capítulo que segue serão observados possíveis momentos críticos que podem ter conduzido à política de reestruturação do setor elétrico a uma nova trajetória.

A "crise do apagão" conforme ficou conhecida, foi fruto mais de mudanças no processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro, do que de desequilíbrios decorrentes da estiagem vivenciada nos anos anteriores. Mais do que chuva, faltou política e ação do Estado para fazer cumprir a legislação pelos agentes públicos e privados na área de energia elétrica no Brasil. A ação estatal por meio de políticas públicas destinadas a regulação do setor elétrico poderia ter contido a deflagração da crise e dos consequentes empecilhos acarretados a toda população.

O governo Lula emergiu como solução para as mais variadas mazelas que afligiam o país, inclusive as do setor elétrico. Prometeu um "novo modelo" para o setor, voltado para o crescimento econômico, mas que proporcionasse o atendimento das necessidades da população, a geração de empregos, melhor

distribuição de renda, e inclusão social. De fato, algumas das promessas se concretizaram, mas nem tudo do que foi planejado saiu como Lula prometeu. A seguir o estudo se dedica a analisar a crise energética ao início do século XXI e sua importância sobre as políticas públicas desempenhadas desde então.

#### **4.1. "Crise do apagão" como momento crítico?**

Partindo do princípio de que somente é atribuído a determinado bem seu devido valor no momento em que, de alguma maneira, se é privado do domínio sobre o mesmo, assim se fez a importância atribuída ao setor elétrico nacional no início do século XXI. O principal determinante a imprimir o efetivo valor da energia elétrica para o desenvolvimento da nação brasileira consistiu na última crise energética, cujo ápice deu-se em meados de 2001, ainda no governo de FHC.

A "crise do apagão", conforme ficou conhecida, castigou estados da região sudeste e nordeste. Consistiu em cortes forçados e metas de diminuição do consumo de energia elétrica; Assim como na ocorrência de eventuais *blackouts* ocasionados pelo consumo excessivo de energia e insuficiente oferta da mesma pelas empresas responsáveis pela geração, transmissão e distribuição (LEME, 2009).

Esse cenário, que perdurou até meados de 2002, para alguns especialistas foi deflagrado principalmente pela carência progressiva d'água nos reservatórios das centrais hidrelétricas brasileiras, com ocorrência desde o ano de 1997. Sendo que, a matriz de geração hidráulica, que respondia por mais de 60% da geração de eletricidade no país, tornou o sistema altamente vulnerável a estiagens prolongadas (GOMES et al., 2002; LOSEKANN, 2003; ANEEL, 2013). No entanto, essa representação que imputa à dependência hidráulica o aumento da vulnerabilidade para produção de eletricidade, além de desmentida pelas peculiaridades do sistema elétrico brasileiro, também é recusada pelos dados de

geração para os anos anteriores à crise do apagão (GONÇALVES Jr., 2009).

Além dos fatores de natureza hidrológica, existem os teóricos que atribuem a raiz da crise do apagão ao subinvestimento no setor elétrico brasileiro iniciado já na década de 1980. Onde a falta de recursos financeiros levou ao atraso ou suspensão de projetos destinados a expansão da geração e transmissão de energia, sendo que, o consumo de eletricidade aumentou quando a economia cresceu e continuou aumentando mesmo quando a economia estagnou (ARAÚJO, 2001).

Mas, a maioria dos especialistas considera a crise como um produto da conjuntura econômica e política vivenciada pelo país na década anterior. Parece que a responsabilidade maior pelo "apagão" está no desenho e operação da reestruturação do setor elétrico nacional imprimidos pelos governos neoliberais que se seguiram por toda a década de 1990. Assim, inicialmente, as propostas de reforma subestimaram as peculiaridades do sistema brasileiro de geração de base hidrelétrica. Isso conduziu ao governo erroneamente a iniciar a privatização de distribuidoras antes de estabelecer regras para o setor, criando um passivo de conflitos potenciais e restringindo opções de reforma. Sendo agravado pelas dificuldades em estabelecer um marco adequado para o mercado elétrico, onde as empresas privadas, por sua vez, não efetuaram os investimentos necessários para expansão do setor ao encontro da demanda energética crescente. Tudo isso para cortar gastos e ampliar a margem de lucros (ARAUJO, 2001; PIRES et al., 2002; GONÇALVES Jr., 2009). Nessa mesma linha, a própria Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica, instituída por FHC com o objetivo de identificar fatores estruturais e conjunturais responsáveis pelo desequilíbrio da demanda e oferta de energia atribui a maioria das causas relacionadas à crise do apagão mais a mudanças no processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro, do que a desequilíbrios decorrentes da estiagem vivenciada nos anos anteriores à crise (LANDI, 2006).

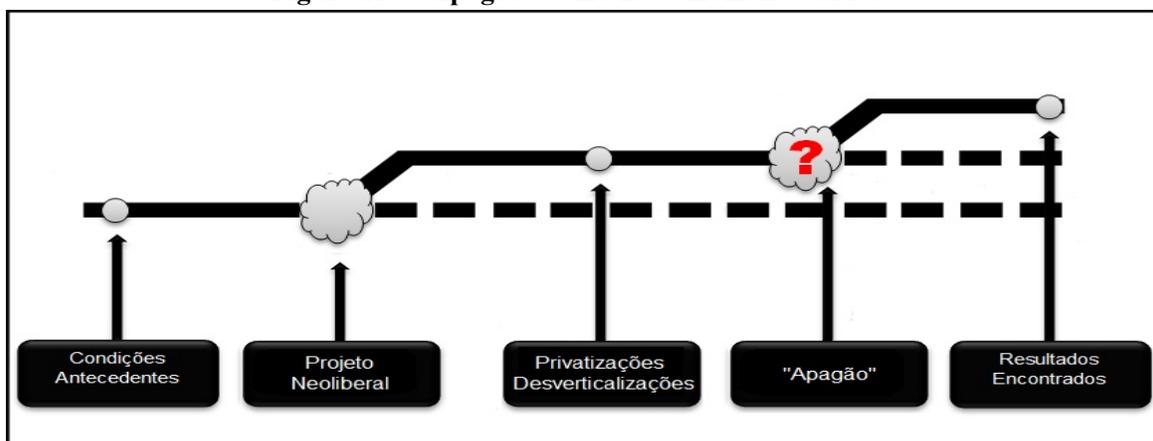
Partindo de um diagnóstico setorial sobre quais fatores teriam conduzido à crise em julho de 2001, a comissão divulgou seus trabalhos em um relatório que

passou a ser conhecido como "Relatório Kelmann". Sintetizando os onze anexos, o relatório aponta como principais problemas que influenciaram a crise: a) ineficiência na ação governamental; b) insuficiência de ação preventiva para evitar racionamento de grande profundidade; c) falta de reserva de segurança para atendimento da demanda em situação de crise; d) insuficiência dos Programas de conservação de energia; e) insuficiência nos sinais econômicos para viabilização de investimentos; f) ineficiência na correção de falhas de mercado (LANDI, 2006).

É evidente que mais do que chuva, faltou política e ação do Estado para fazer cumprir a legislação pelos agentes públicos e privados na área de energia elétrica no Brasil (SAUER, 2002). A ação estatal por meio de políticas públicas destinadas a regulação do setor elétrico brasileiro poderia ter contido a deflagração de tamanha crise e dos consequentes empecilhos acarretados a toda população das regiões Sudeste e Nordeste do país. Todavia, foi a omissão de FHC que revelou o setor elétrico como um importante gargalo ao crescimento do país.

Seria a crise do apagão a responsável por dar fim à perspectiva neoliberal sobre o setor elétrico nacional? Seria ela um novo momento crítico a originar outra reestruturação na trajetória? A Figura 11 evidencia o momento em que a crise acometeu a trajetória reestruturante do setor elétrico nacional.

**Figura 11 - "Apagão" como novo momento crítico?**



FONTE: Elaborado pelos autores

Analiseemos. Para atenuar os efeitos do racionamento e combater a crise energética o governo FHC anunciou uma série de programas e políticas. A Figura 12 demonstra as ações efetuadas pelo governo FHC para combater os eventuais problemas decorrentes das ameaças no abastecimento elétrico.

Figura 12 - Políticas de FHC antes da crise

| ANO  | Problema                                                                                                   | Política Adotada                                                                                                                                                                         |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1998 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Risco de déficit energético;</li></ul>                             | <ul style="list-style-type: none"><li>• Programa de combate ao desperdício de energia;</li></ul>                                                                                         |
| 1999 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Risco de déficit energético;</li><li>• <i>Blackouts</i>;</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Campanha Nacional de Racionalização Energia;</li><li>• Antecipa horário de verão;</li><li>• Medidas de proteção para sistema elétrico;</li></ul> |
| 2000 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Risco de déficit energético;</li></ul>                             | <ul style="list-style-type: none"><li>• Programa Emergencial de Termoeletricas;</li><li>• Importação de energia;</li><li>• Antecipa horário de verão;</li></ul>                          |
| 2001 | <ul style="list-style-type: none"><li>• "Crise do apagão"</li></ul>                                        | <ul style="list-style-type: none"><li>• Plano redução de consumo;</li><li>• Programa Emergencial de Redução de Consumo;</li></ul>                                                        |

FONTE: Elaborado a partir de França (2007).

Após o início da crise do apagão a política de maior impacto implementada por FHC consistiu em um acordo geral entre empresas distribuidoras e geradoras. Cujas finalidades eram resolver o desequilíbrio econômico dos contratos de concessão das distribuidoras provocado pela queda de receita com o racionamento.

Como medidas concretas o acordo transferiu para as contas de energia dos consumidores residenciais e comerciais a soma do preço da energia não vendida pelas distribuidoras no período do racionamento. Aumentou as tarifas através da contratação das termelétricas emergenciais sendo, certamente, a energia elétrica mais cara vendida em toda a história da indústria elétrica mundial. Estipulou ainda a liquidação e a contabilização das contas no MAE, que ficaria paralisado durante o racionamento (GONÇALVES Jr., 2009).

Mesmo penalizando os consumidores e premiando os responsáveis pelo próprio racionamento com a política de "repassar o ônus" da crise a sociedade,

os acontecimentos do setor elétrico não implicaram em manifestações públicas coordenadas. Embora tenham sido de grande relevância, os inúmeros *blackouts* serviram mais como insumo para as análises de sustentabilidade do setor realizadas por especialistas, do que como pressão social propriamente dita (FRANÇA, 2007).

As políticas implementadas por FHC barraram a crise, mas a própria crise freou o processo privatista que ainda era almejado pelo governo. O insucesso da política do governo FHC para o setor elétrico deu-se não apenas à falta de recursos externos para o desenvolvimento do setor, mas, e principalmente, às falhas de gerenciamento estratégico, coordenação e planejamento do sistema elétrico induzidas pela adoção de uma reforma calcada em experiências de outros países e inadequada às características brasileiras (GOLDEMBERG, 2003).

Mesmo que os resultados gerados pelas privatizações, a realidade dos preços da eletricidade, e o cenário do racionamento apontavam para a defasagem da expansão da oferta de energia em relação às reais necessidades do país, o governo FHC insistia em sua política de reestruturação e não apontava, em momento algum, para novas reformas ou mudanças de rumo. Logo, se percebe que a crise do apagão criou um ambiente de incerteza e desconfiança, mas não coube a ela redirecionar a trajetória do setor elétrico nacional, no máximo, pode ter valido de "combustível" para as posteriores mudanças políticas.

## **4.2. Reformas no governo Lula**

Em decorrência de inúmeros fatores, entre eles a crise energética, FHC foi perdendo gradativamente a adesão popular até culminar na derrota de seu sucessor partidário nas eleições presidenciais de 2002. O governo de oposição, representado por Luis Inácio Lula da Silva foi, sem dúvida, concretizado pela vitória com base no fracasso e rejeição de FHC, entretanto a capacidade política

do Presidente eleito e de sua base aliada em capitalizar esses fatores foi igualmente decisiva (SADER, 2010).

Tamanha capacidade política se materializou na chamada "Carta ao Povo Brasileiro". A eleição se aproximava e a provável vitória do candidato de esquerda que por muitos anos se colocou abertamente contrário às negociações com as agências financiadoras, como o FMI e Banco Mundial, abalava a confiança dos mercados internacionais. Por esse motivo e pelo possível prejuízo que a desconfiança acarretaria em sua candidatura, Lula divulgou a nota em que colocava a culpa pela crise no governo FHC, além de afirmar que, quando eleito, proporcionaria mudanças no modelo de política econômica. Contudo, na mesma carta, para acalmar os ânimos do mercado, se comprometeu em cumprir todos os contratos contraídos pelo país e em pagar os juros da dívida externa, assim como manter o equilíbrio orçamentário (PASE, 2012).

Apesar de embalar o sonho de toda uma geração de brasileiros, que esperava ver uma mudança nos rumos do país com a esquerda no poder, o cenário percebido pela sociedade logo após a sua posse foi de continuidade das políticas do governo anterior. Com as promessas de campanha substituídas pela busca de credibilidade do governo junto aos agentes financeiros internacionais (ALVES, 2006). Ao assumir a presidência da República no ano de 2003 foi necessário ao governo Lula enfrentar dura situação econômica semelhante as da década passada, além da necessidade de conviver com consensos nacionais forjados por anos de neoliberalismo. Esses fatores influenciaram diretamente na forma de governar do então Presidente que manteve alguns elementos das políticas do governo anterior, enquanto repudiou outros poucos (SADER, 2010).

No geral, nos dois governos Lula<sup>34</sup> houve uma tentativa de reduzir a autonomia das agências reguladoras e as privatizações foram suspensas. Porém, tampouco foram realizadas mudanças profundas na estrutura jurídica deixada pelo antecessor (GONZALEZ, 2012). Muito pelo contrário. Lula promoveu o continuísmo das reformas neoliberais ao: a) implantar a reforma da previdência

dos servidores públicos; b) sinalizar para a reforma sindical e das leis trabalhistas; c) alterar a Constituição objetivando a independência do banco Central; d) continuar a realizar concessões a empreendimentos privados; e) dar seqüência a uma nova modalidade de privatizações, com a aprovação das chamadas Parceria Público Privada - PPP<sup>35</sup> (BOITO, 2004; FILGUEIRAS, 2005).

Com relação às políticas para o setor elétrico nacional, ainda em campanha eleitoral no ano de 2002, Lula divulgou o documento intitulado Diretrizes e Linhas de Ação para o Setor Elétrico Brasileiro. Base elaborada por especialistas que acabaram por integrar a nova equipe de governo, em alguns casos. Em seu primeiro capítulo o documento estampava as premissas básicas pelas quais deveriam ser norteadas as ações do governo Lula no setor elétrico em caso de vitória nas eleições.

A política energética deve ser consistente com a orientação econômica e social que marca o perfil de um governo. É imperativo que ela se volte, portanto, no plano interno, ao crescimento econômico, ao atendimento das necessidades da sociedade, à geração de empregos, à melhor distribuição de renda e à inclusão social (PT, 2002, apud. ALVES, 2006, p. 117).

Dada a eleição de Lula e, muito em função dos especialistas do setor elétrico que lhe auxiliaram, havia um sólido consenso de que seria necessário promover alterações no "antigo modelo" elaborado no governo FHC (FRANÇA, 2007). Assim sendo, ao longo do ano de 2003 as propostas de um "novo modelo" para o setor elétrico se materializaram. Foram realizadas diversas reuniões e seminários com representantes de distintos níveis do governo, de empresas, consumidores e sindicatos, com o objetivo de apresentar e receber sugestões para integrarem o novo modelo.

Em mensagem divulgada pelo Ministério de Minas e Energia, a mudança proposta listou como principais objetivos e pressupostos que deveriam orientar a reestruturação: a) modicidade tarifária para consumidores; b) continuidade e

qualidade na prestação de serviços; c) justa remuneração para os investidores, de modo a incentiva-los a expandir o setor; d) universalização do acesso e do uso dos serviços de energia elétrica. Complementado os objetivos centrais da reestruturação o governo enfatizou a necessidade de respeitar os contratos existentes e minimizar os custos de transação durante o período de implantação, evitando-se a criação de pressões tarifárias adicionais para o consumidor (ALVES, 2006; LANDI, 2006).

Para garantir a implementação do modelo proposto o governo Lula tratou de aprovar com o grande apoio da base aliada a Lei 10.848/2004, regulamentada por intermédio do Decreto 5.163/2004 que buscava reestruturar o setor. Apesar de descartar algumas abordagens exploradas na campanha eleitoral, a nova legislação apresentou mudanças no marco regulatório dos serviços de eletricidade no país, principalmente com relação à: a) restauração do papel do Estado no setor elétrico; b) valorização do planejamento de longo prazo; c) introdução de leilões dirigidos pelo governo para a contratação da energia necessária ao atendimento dos consumidores com base no critério de menor tarifa; d) liberdade para que as empresas estatais voltassem a investir na expansão do setor; e) criação de mecanismos de incentivo à contratação de energia pelas distribuidoras.

Outros mecanismos legislativos também foram lançados para garantir o novo modelo. Insatisfeito quanto à excessiva autonomia atribuída as agências reguladoras e buscando estancar o processo de "terceirização das atividades de governo", Lula encaminhou para apreciação dos deputados o Projeto de Lei 3.337/2004. O projeto visava redefinir as regras aplicáveis a todas as agências, se referindo a sua organização e principalmente a mecanismos de controle social. A preocupação era garantir algum tipo de controle sobre as mesmas, de maneira a cercear a autonomia adquirida em FHC. Tendo em vista o entendimento de que sem o acompanhamento direto do Poder Executivo elas acabam atuando muito mais a favor dos interesses privados e pouco em relação aos interesses públicos e da população (LANDI, 2006).

Outra "inovação" foi instituída pela Lei 11.079/2004, onde o Estado assumiu definitivamente a condição de parceiro da iniciativa privada ao estabelecer as normas gerais para as PPP's. A instalação de empreendimentos geradores de energia elétrica passou a ser conduzida por Sociedades de Propósito Específico – SPE, uma parceria entre governo e empresas criadas em virtude da usina que pretendem instalar e operar. Acontecimento que deu início a retomada de investimentos setoriais, incluindo recursos próprios das empresas públicas, e ao mesmo tempo atraindo capital privado para a expansão do sistema (PASE, 2012).

Segundo a concepção do governo Lula, o gargalo na expansão da geração de energia elétrica seria superado em função de um planejamento estratégico integrado e do reordenamento de atribuições das instituições envolvidas na política setorial. E assim se fez com o Ministério de Minas e Energia, ANEEL, ONS e MAE. A Figura 13 demonstra os novos atores e novas funções para os que já atuavam na estruturação do setor, revelando inclusive a principal orientação da nova proposta: resgatar o poder estatal no planejamento do setor, de maneira a garantir a segurança do suprimento energético.

**Figura 13 – Principais agentes e funções no "novo modelo"**

| <b>Agentes</b>                                       | <b>Funções</b>                                                                                                     |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Conselho Nacional de Política Energética - CNPE      | Homologação da política energética, em articulação com as demais políticas públicas;                               |
| Ministério de Minas e Energia - MME                  | Formulação de políticas energéticas;<br>Implementação de políticas para o setor;<br>Exercício do poder concedente; |
| Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL         | Fiscalização e regulação dos setores de geração, transmissão e distribuição;                                       |
| Empresa de Pesquisa Energética - EPE                 | Execução dos estudos de planejamento energético;                                                                   |
| Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE | Liquidação de diferenças contratuais;<br>Administração contratos de compra energia;                                |
| Operador Nacional do Sistema - ONS                   | Operação do Sistema Interligado;<br>Contratação das instalações de transmissão;                                    |

FONTE: Elaborado a partir de Landi (2006).

Ao detalhar ainda mais o modelo de Lula, se percebe que as condições

para alcançar os objetivos essenciais para o sucesso das reformas versavam sobre: a) reestruturar o planejamento de médio e longo prazo; b) monitorar, no curto prazo, as condições de atendimento; c) redirecionar a contratação de energia para o longo prazo, com a criação de leilões diferenciados para energia velha e energia nova; d) promover a competição na geração com a licitação da energia pelo critério de menor tarifa; e) criar a coexistência de dois ambientes de contratação de energia, um regulado (ACR)<sup>36</sup> e outro livre (ACL)<sup>37</sup> ; f) desvincular o serviço de distribuição de qualquer outra atividade; g) reestruturar o papel do Executivo como Poder concedente (MME, 2003).

É evidente que, no âmago das medidas implementadas pelo "novo modelo do setor elétrico nacional" se encontra a necessidade de privilegiar o planejamento para expansão do setor centralizado nas mãos do Estado. Introduzindo elementos regulatórios que estimulem o real dimensionamento das necessidades do mercado e a constituição de uma reserva de segurança para o sistema. Buscando evitar a ocorrência de novos episódios de racionamento sem deixar de lado as tarifas mais justas, foi central a atração de investimentos privados para o desenvolvimento dos serviços de eletricidade.

Se no governo FHC o núcleo central da política poderia ser resumido em: a) reforma do modelo gerencial; b) privatização; c) ausência de investimento estatal. No governo Lula essa tríade foi substituída por: a) reforma do sistema gerencial; b) planejamento estratégico; c) combinação de capital público estatal com capital privado para expansão do investimento no setor elétrico (FRANÇA, 2007).

Esse cenário que se compôs sobre as políticas implementadas por Lula para o setor elétrico nacional demonstra que as mudanças prometidas em campanha eleitoral foram, de fato, concretizadas. O "novo modelo" para o setor ganhou forma pela concepção de que reformas eram condição necessária e suficiente para que o setor atendesse a demanda social e produtiva pela energia elétrica. No entanto, é realmente possível acreditar que tais políticas

reestruturantes acabaram por redirecionar toda estrutura setorial para uma nova trajetória? Seria o governo Lula o momento crítico que não foi a crise do apagão? É sobre essa perspectiva duvidosa que o estudo se dedica a seguir.

#### 4.3. Uma nova trajetória?

Como já evidenciado anteriormente, teóricos identificaram o governo Lula como uma continuação do Governo FHC, ao sustentar que a nova fase do neoliberalismo brasileiro foi consequência da pressão política da burguesia interna ao longo de toda a década de 1990. Assim como do "estrangulamento externo" que ressurgiu sob a forma da crise cambial do final dos anos 1990. Assim sendo, o novo arranjo do bloco no poder possibilitou uma integração mais ativa da grande burguesia interna à política hegemônica do capital financeiro visando obter a receita necessária para remunerar o capital financeiro nacional e internacional. Além do intento em unificar as diversas frações do capital, o governo Lula buscou obter o consentimento das classes trabalhadoras para um novo projeto social, liberal e desenvolvimentista para o Estado brasileiro.

Igualmente, foi dado seguimento as políticas de reforma do Estado promovidas por FHC, que se refletiram diretamente sobre o setor elétrico nacional. A premissa de que o "apagão" foi produto de erros na concepção do antigo modelo, quando não se respeitou as peculiaridades físicas do sistema elétrico brasileiro, não reconheceu o papel estratégico dessa indústria para o estado, e, principalmente, por que vinculou a expansão do setor as decisões tomadas no âmbito do mercado, conduziu o governo Lula a elaboração do "Novo modelo" para o setor.

O planejamento estratégico estava ao cerne da proposta de Lula. A reorganização dos atores participantes, seja com novas atribuições, ou somente novos nomes, foi um dos modos para alcançar o aperfeiçoamento do modelo proposto por FHC. A combinação de capital público estatal com capital privado para investimentos no setor elétrico foi outro, assim como a reordenação da negociação de preços da energia. Mas como se materializou o novo modelo? Onde está a reforma prometida? A figura 14 auxilia na percepção de que, se o

governo Lula esperava ser reconhecido por redirecionar, reformar ou reestruturar o setor elétrico nacional como foi FHC, mas assim nunca será.

**Figura 14 – Comparando os "três modelos"**

| <b>MODELO ATÉ 1995</b>                  | <b>MODELO FHC</b>                               | <b>MODELO LULA</b>                              |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| Financiamento por recursos públicos     | Financiamentos por recursos públicos - privados | Financiamentos por recursos públicos - privados |
| Empresas Verticalizadas                 | Empresas Desverticalizadas                      | Empresas Desverticalizadas                      |
| Empresas Estatais                       | Ênfase na Privatização                          | Convivência entre Estatais e Privadas           |
| Competição inexistente                  | Competição na geração e comercialização         | Competição na geração e comercialização         |
| Consumidores Cativos                    | Consumidores Livres e Cativos                   | Consumidores Livres e Cativos                   |
| Tarifas reguladas em todos os segmentos | Preços negociados na geração e comercialização  | Preços negociados no Ambiente Livre e Regulado  |
| Mercado Regulado                        | Mercado Livre                                   | Convivência entre Mercado Livre e Regulado      |
| Planejamento pelo GCPS                  | Planejamento pelo CNPE                          | Planejamento pela EPE                           |

FONTE: Elaborado a partir de Santos (2011).

É perceptível que as mudanças são pontuais e remetem a retomada da participação do Estado no setor, mas sem excluir as empresas privadas. Há também modificações na organização do modo de comercialização da energia entre quem gera, transporta, e distribui a mesma, sem "afetar" o consumidor final. Lula praticamente manteve a mesma organização empresarial que este segmento de produção assumiu mundialmente.

Vale ressaltar o esforço de Lula em revalorizar o papel do Estado para o desenvolvimento do setor elétrico. Mesmo que a tentativa de reduzir a autonomia das agências reguladoras e seus princípios de mercado nunca foi aprovada no Congresso Nacional. Contudo, as agências passaram a conviver com um papel mais ativo, tanto da administração direta, como das empresas estatais. As privatizações foram suspensas, e graças às condições econômicas favoráveis foram retomados os investimentos públicos diretos em geração elétrica. Contudo, como sinal da manutenção do "antigo modelo", Lula deu seqüência a uma modalidade de privatizações "velada", com a aprovação das

chamadas PPP's, utilizadas para concessões da exploração de fontes energéticas à empreendimentos privados. Seja para a venda de eletricidade às distribuidoras, seja para empreendimentos que visam o consumo próprio da energia gerada (GONZALEZ, 2012; PASE, 2012).

Essa nova modalidade de privatizações utilizada ao longo de todo o governo Lula, principalmente nas políticas públicas do setor energético e infra estrutural, revela um grande contra senso. Ao mesmo tempo em que o processo de desregulamentação possibilita o acesso da iniciativa privada a produção e a distribuição de recursos, o Estado mantém uma participação decisiva como financiador dos empreendimentos intensivos em capital e tecnologia por meio do BNDES. Na prática, a gestão dos negócios e administração dos lucros é transferida para a esfera privada, enquanto ao Estado cabe somente a viabilização de financiamentos para a execução pela iniciativa privada (PASE, 2012).

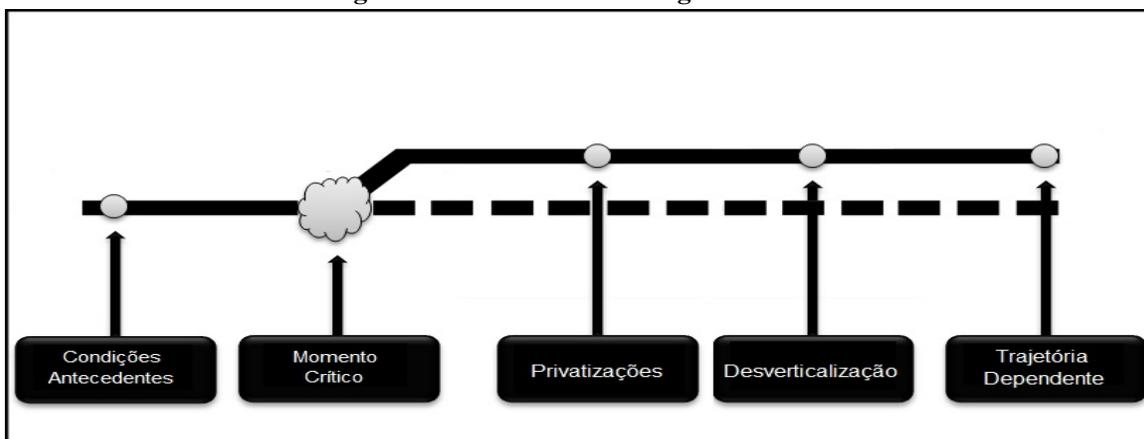
Com base nas evidências demonstradas até aqui se pode afirmar que o governo Lula está mais para o continuísmo das reformas neoliberais empreendidas por FHC, do que para um novo momento crítico que conduziu a um desvio de rota nas políticas implementadas para o setor elétrico nacional. Ao invés dos possíveis fatores ou eventos conduzirem a política de reestruturação à outra trajetória, o que se percebe são contratemplos e alguns incrementos ao modelo posto. Nas palavras de Gonzalez (2012),

o governo Lula tampouco conseguiu realizar mudanças profundas na estrutura jurídica legada pelo antecessor. Assim, o modelo brasileiro de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica acabou tornando-se um **híbrido** entre os setores privados regulados por um sistema de agências autônomas e atividades executadas diretamente por empresas públicas e pela administração direta (GONZALEZ, 2012, p. 88, grifos nossos).

Contratemplos quando da "crise do apagão" nos anos 2001 e 2002, que somente criou um ambiente de incerteza e desconfiança ao modelo de FHC.

Incrementos quando da elaboração de um "novo modelo" pelo governo Lula, que mais legitimou o antigo do que redirecionou a trajetória do setor elétrico nacional. A Figura 15 evidencia o continuísmo do modelo de reforma pelos governos Lula.

Figura 15 – Continuísmo no governo Lula



FONTE: Elaborado pelo autores.

Após a introdução do projeto neoliberal, a política implementada pelos três governos que se seguiram foi, notadamente, influenciada por esses preceitos. A privatização e desverticalização do setor proporcionou o reforço e manutenção de tal política por toda a década de 1990. Mesmo com a "crise do apagão" e com a ascendência de um governo dito de esquerda, foram efetuados apenas incrementos ao antigo modelo, não mudando em nada a trajetória retilínea trilhada pelo setor elétrico nacional. Sendo assim, foi possível constatar que o objeto de estudo apresenta todos os elementos que evidenciam uma trajetória dependente.

Cabe destacar que o estudo em nenhum momento se dispôs a etiquetar o governo Lula em concordância com os preceitos neoliberais de governo. Apenas evidenciou que, e somente que, em relação às políticas públicas implementadas no setor elétrico nacional Lula pendeu mais para a manutenção do projeto neoliberal do que para ações reformistas. Outra ideia que pode não ter sido esclarecida é a de que o estudo não defende o retorno das políticas efetivadas

sobre o setor elétrico nacional ao patamar que se encontravam antes da introdução dos preceitos neoliberais de governo. Apenas ressalta que a "crise do apagão" foi um forte indício de que algo estava errado no processo de implementação do modelo de FHC. E que Lula prometeu grandes mudanças e, ao fim e ao cabo, pouco fez para implementar a política energética que se voltaria mais ao atendimento das necessidades da sociedade, como a geração de empregos, melhor distribuição de renda e inclusão social por meio das políticas públicas para o setor.

#### **4.4. Um resumo da obra**

Observando o longo período compreendido entre a gênese da geração elétrica no país e o *start* do processo de reestruturação se percebeu que a redefinição das finalidades sociais, econômicas e políticas do Estado brasileiro acabaram por influenciar diretamente na evolução da indústria da eletricidade e das políticas públicas destinadas a ela. O modelo institucional que vigorava desde 1964 permaneceu praticamente inalterado até a década de 1990. Ao longo desse período o desenvolvimento do setor elétrico ficou a cargo das estatais e apresentou elevadas taxas de expansão da oferta de energia.

No entanto, a partir de meados da década de 1970 surgiram uma série de fatores que ocasionaram a exaustão do modelo vigente e estimularam a busca por alternativas. É notável que a grande maioria deles se relacione com a crise financeira que assolava o mundo inteiro naquele período. Em linhas gerais, recaíram sobre o setor elétrico: a) a crise financeira da União e Estados; b) a consequente deterioração da capacidade de investimento estatal; c) a má gestão das empresas de energia frente à crise que se apresentava; d) a inadequação do regime regulatório do setor elétrico. Esses, por sua vez foram um dos principais responsáveis por acender o alerta sobre a necessidade de reformas estruturais na indústria de energia elétrica do país.

Na década de 1990 a variável política passou a ser determinante para a profunda reformulação do modelo nacional. Como solução para a crise econômica se buscou um modelo que abrisse espaço a um novo caminho para a acumulação de capital. O processo culminou na afirmação do desenvolvimento do projeto neoliberal para o país, passando do campo meramente doutrinário para se constituir em um programa político e a consequente construção de um novo modelo econômico. A eleição de Collor introduziu esse preceito de governo, com sequência nos governos Itamar e FHC, que acabou por se refletir sobre os objetivos das reformas do setor elétrico. Onde atores privados passaram a controlar a circulação da eletricidade e novas lógicas passaram a determinar as políticas públicas destinadas ao setor.

O projeto neoliberal é precisado por esse estudo como o momento crítico para o princípio de uma significativa mudança. Um momento de escolha política, dentre várias opções possíveis para a solução da crise econômica que acabou por direcionar o processo de reestruturação do setor elétrico nacional para uma nova trajetória percorrida ao longo de toda a década de 1990 e 2000.

Convictos de que em um mercado que operasse adequadamente os investimentos ocorreriam naturalmente a fim de satisfazer a demanda do setor elétrico, os governos neoliberais que se seguiram objetivaram introduzir um ambiente concorrencial e resolver o problema crônico dos investimentos. Recorrendo principalmente à privatização e desverticalização, separando os processos de geração, transmissão e distribuição de energia.

São às políticas de privatização e desverticalização que atribuímos a responsabilidade por reforçar o processo de reestruturação do setor. Admitimos, igualmente, a possibilidade da influência de outros elementos para o condicionamento da reforma ao longo do tempo. No entanto, dada a complexidade analítica que requer um estudo embasado na análise da *path dependence* foram apenas explorados a fundo esses dois elementos.

É conclusivo ao estudo que a cada privatização das estatais a trajetória reestruturante era reforçada. A reversão dos efeitos das decisões políticas era

dificultada quando se impedia o retorno às condições iniciais, impelia certas opções que se faziam possíveis antes de cada venda e dificultava a seleção de alternativas que não fossem condizentes com a perspectiva privatista. Assim, igualmente, se fez com a criação da complexa estrutura desverticalizada. Pelo simples fato de que o Estado, ao conceder certo poder à novas instituições e novos atores sobre os demais integrantes do mercado, acabou por lhes atribuir à legitimidade que necessitavam para a conservação de um mercado concorrencial e livre da intervenção estatal. Garantindo sua persistência e manutenção ao longo do tempo e reforçando a trajetória reformista.

Os primeiros anos do século XXI trouxeram eventos econômicos e políticos de grande potencial para conduzir a política do setor a novos rumos. A "crise do apagão" e a posterior eleição do Presidente Lula pareciam evidenciar o insucesso da perspectiva neoliberal imposta ao setor elétrico. Mas, mesmo que o cenário do racionamento apontasse para a defasagem da expansão da oferta de energia em relação às reais necessidades do país, o governo FHC insistiu em sua política de reestruturação e demonstrou em momento algum intenções para novas reformas ou mudanças de rumo. Logo, se percebe que a crise do apagão criou somente um ambiente de incerteza e desconfiança e, no máximo, pode ter influenciado a eleição de Lula.

Lula se elegeu com a promessa de reformas, inclusive na estrutura do setor elétrico, mas nem tudo do que foi planejado saiu como almejava. O "novo modelo" prometido instaurou certa reforma do sistema gerencial, instituiu o planejamento estratégico e combinou capital público estatal com capital privado para o desenvolvimento da indústria elétrica. Mas as mudanças foram pontuais, e foi mantida praticamente a mesma organização empresarial que este segmento de produção já tinha assumido.

Logo, concluímos que o governo Lula está mais para o continuísmo das reformas neoliberais empreendidas por FHC no setor elétrico, do que para um novo momento crítico. Ao invés dos possíveis fatores ou eventos conduzirem a política de reestruturação à outra trajetória, o que se tem são contratempos e

alguns incrementos ao modelo oriundo de FHC.

De posse de todos esses elementos, afirmamos que a hipótese inicial foi validada. Visto que, o paradigma reestruturador do setor elétrico nacional da década de 1990 não sofreu rupturas no governo Lula, que apenas incrementou, e por vezes, até deu sequência nas políticas públicas de caráter neoliberal.

Longe do escopo proposto por nós ao longo do estudo estão às críticas a reforma do setor elétrico e ao modelo até então implementado. No entanto, é preciso ciência quanto aos resultados da reestruturação perceptíveis a qualquer cidadão que usufrua desse "bem". Desde o início dos anos 2000 e até os dias de hoje a reestruturação do setor e a manutenção desse modelo não trouxeram benefícios aparentes a população.

Muito pelo contrário, as tarifas energéticas para os consumidores finais só aumentaram de forma vertiginosa, e o desenvolvimento do setor por meio da iniciativa privada só trouxe o descaso quanto ao fornecimento de energia. Pode não ser perceptível para os grandes centros urbanos que, evidentemente, são privilegiados pelas concessionárias elétricas, mas o descaso para com os municípios de menor dimensão e população só aumenta, com interrupções energéticas que, por vezes, perduram por mais de uma semana.

No entanto, é preciso ter em conta que a opção totalmente centralizada no Estado que caracterizou a trajetória da indústria brasileira anterior à reforma encontrou seus limites com o esgotamento da capacidade de investimento estatal. Tentar retornar ao passado significa ignorar os problemas que o setor elétrico nacional já enfrentou.

Mas qual seria a alternativa? Admitimos não ter contribuído muito para responder a esse questionamento tão importante para a academia e, principalmente, para toda a população brasileira. Contudo, acreditamos que retornar ao passado onde o Estado era quem tudo provinha seria um erro, do mesmo modo que o misto entre regulação estatal e entrega exacerbada do setor à empresas privadas está provando não ser a solução.

De outro modo, acreditamos que contribuimos bastante com a academia e

com a área das políticas públicas ao apresentar a dependência de trajetória como uma ferramenta de análise. Detalhamos suas etapas, construímos um manual para sua utilização sobre as políticas públicas, e ainda apresentamos um exemplo prático de como proceder.

## Referências

ABREU, Y. V. **A reestruturação do setor elétrico brasileiro**. 1999. 168f. Dissertação (Mestrado em Energia) – Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ALMEIDA, M. H. T. Reformismo democrático em tempos de crise. **Lua Nova**, n° 22, dez. 1990, p.189 – 205.

ALVARENGA, C. F. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reformas administrativas. **Revista do Serviço Público**, n° 3, jul. – set. 2003, p. 29 – 46.

ALVES, J. F. **A utilização do setor elétrico como instrumento de implementação de políticas públicas e os reflexos para a sociedade brasileira (1995 – 2004)**. 2006. 203f. Dissertação (Mestrado em História Social das Relações Políticas) – Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E; GENTILLI, P. (Org.) **Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9 – 23.

ANEEL. **BIG – Banco de Informações de geração**. Disponível em: <[http://www.aneel](http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/capacidadebrasil.cfm)

[l.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/capacidadebrasil.cfm](http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/capacidadebrasil.cfm).> Consultado em: 12 de agosto de 2016.

ARAÚJO, J. L. A questão do investimento no setor elétrico brasileiro. **Nova Economia**, Belo Horizonte, n°1, jul. 2001, p. 77 – 96.

BAQUERO, M. **Cultura(s) política(s) e democracias no século XXI na América Latina**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011.

BAQUERO, M.; PRÁ, J. **A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2007.

BERNARDI, B. B. O conceito de dependência de trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. **Revista Perspectivas**, São Paulo, nº1, jun. – jan. 2012, p. 137 – 167.

BOITO, A. Relações de classe na nova fase do neoliberalismo brasileiro. **Congrès Marx International IV**, França, out. 2004.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Editora Unijuí, 2007.

BORGES, A. Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o Debate Recente em Torno da Pesquisa Histórico – Comparativa. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, nº63, 2007, p. 45-59.

BRESSER PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, nº 3, set. 1997, p.24 – 38.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007, p. 87 – 122.

CARINHATO, P. H. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Revista Aurora**, Marília, nº 3, dez. 2008, p.37 – 46.

CARNEIRO, R. **Estado, mercado e o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro**. 2000. 400f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Geris, Belo Horizonte.

CÉSARIS, L. U. **Reconceitualizando o institucionalismo histórico: PATH DEPENDENCE, agencia e mudança institucional**. 2009. 147f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CODATO, A. N. Uma história da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, nº 25, Nov. 2005, p. 83 – 106.

COELHO, D. B. Difusão dos programas de transferência de Renda no Brasil: uma análise empírica a partir da teoria do Agenda – Setting. In: X Congresso Nacional de Ciencia Política. **Anais do...** Córdoba: Universidade Católica de Córdoba, 2011.

COLLIER, D; COLLIER, R. **Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and regime dynamics in Latin America.** New Jersey: Princeton University Press, 1991.

CONCEIÇÃO, O. A. Elementos para uma teorização apreciativa institucionalista do crescimento econômico: uma comparação das abordagens de North, Matthwes e Zysman. Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia, 2003, p. 1 – 21.

DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa** do NEPP/UNICAMP, nº82, 2009, p. 1 – 29.

FARIA, C. A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº51, fev. 2003, p. 22 – 29.

FERNANDES, A. S. Path dependence e os estudos históricos comparados. **BIB**, São Paulo, nº 53, jan. – jul. 2002, p. 79 – 102.

FERNANDES, A. S. Path dependence e os estudos históricos comparados. **Anais do XXIV Simpósio Nacional de História.** 2007, p. 1 – 9.

FIANI, R. Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North. **Economia e Sociedade**, Campinas, nº 1, jan. – jun. 2002, p. 45 – 62.

FILGUEIRAS, L. Projeto político e modelo econômico neoliberal no Brasil: implantação, evolução, estrutura e dinâmica. 2005. Disponível em:< [http://www.nec.ufba.br/artigos/Artigos/Textos\\_para\\_discussao/2006%20%20TE](http://www.nec.ufba.br/artigos/Artigos/Textos_para_discussao/2006%20%20TE)>. Acessado em: 23 fev. 2012.

FLEXOR, G; LEITE, S. Análise das políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: FÁTIMA, E. N. et al. (Orgs.) **Mundo rural IV: configuração rural-urbanas: poderes e políticas.** Rio de Janeiro:

Mauad X, Edur, 2007.

FRANÇA, C. L. **Formação de agenda e processos decisórios nos governos FHC e Lula: uma análise sobre a dinâmica e as oportunidades de negociação no processo de tomada de decisão do setor elétrico.** 2007. 387f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

FREY, K. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. **Caderno de Pesquisa [do] PPGSP/UFSC**, nº18, set. 1999, p. 1 – 36.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21, jun. 2000, p. 1 – 21.

GOMES, A.; ABARCA, C.; FARIA, E.; FERNANDES, H. O setor elétrico. In: **BNDS 50 anos – Histórias setoriais.** 2002.

GONÇALVES, R. B. **Efeitos da internacionalização sobre os recursos estratégicos.** 2009. 186f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós – Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

GONÇALVES, D. Jr. **Reformas na Indústria Elétrica Brasileira: A Disputa pelas ‘Fontes’ e o Controle dos Excedentes.** 2007. 416f. Tese (Doutorado em Energia) – Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia, Universidade de São Paulo, São Paulo.

GONZALEZ, R. S. O marco regulatório do setor elétrico no Brasil. In: PASE, H. L. (Org.) **Democracia, Estado e Hidroeletricidade.** Pelotas: Editora UFpel. 2012, p. 83 – 94.

GRIZA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Revista Sociedade e Desenvolvimento Rural**, nº 1, jun. 2010, p. 96 – 116.

GROS, D. B. Institutos liberais, neoliberalismo e políticas públicas na

Nova República. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, nº54, fev. 2004, p.143 – 159.

HOFF, D. N. A história importa: proposta de estrutura analítica para o estudo de path dependence. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, nº 1, jun. 2011, p. 7-30.

HALL, P. A; TAYLOR, R. C. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, nº 58, 2003, p. 193 – 224.

KINZO, M. D. G. A democratização brasileira: um processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, nº 15, 2001, p. 1 – 12.

KIRCHNER, C. R. **Malogro no setor elétrico: retrospectos do processo de mercantilização da energia a partir dos anos 1990**. São Paulo: edições SEESP, 2005.

LANDI, M. **Energia elétrica e políticas públicas: a experiência do setor elétrico brasileiro no período de 1934 a 2005**. 2006. 218f. Tese (Doutorado em Energia) – Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LAURELL, A. C. Para um novo Estado de Bem Estar na América Latina. **Lua Nova**, nº 45, 1998, p.187 – 204.

LEME, A. A. A reforma do setor elétrico no Brasil, Argentina e México: contrastes e perspectivas em debate. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, nº33, jun. 2009, p.97 – 121.

LEME, A. A. Globalização e reformas liberalizantes: contradições na reestruturação do setor elétrico brasileiro nos anos 1990. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, nº 25, nov. 2005, p. 171 – 192.

LOSEKANN, L. D. **Reestruturação do setor elétrico brasileiro: coordenação e concorrência**. 2003. 202f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**. nº 29, 2000, p. 507-548.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. **Studies in Comparative International**

**Development**, nº 1, 2001, p. 111-141.

MARIANI, E. J. A trajetória da implantação do Neoliberalismo. **Revista Urutágua**, Maringá, nº13, nov. 2007, p.1 – 7.

MARTINE, G. **A Resolução da Questão Social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras. Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho**. Brasília: IPEA. 1989.

MELO, M. A. B. Estado, governo e políticas sociais. In: MICELI, S. (Org) **O que ler na ciência social brasileira**. São Paulo: Editora Sumaré, 1999, p. 29 – 99.

MELO, M. A. B.; SILVA, P. L. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno de Pesquisa** do NEPP/UNICAMP, nº48, 2000, p. 1 – 16.

METTENHEIN, K. Conjunções críticas da democratização: As implicações da filosofia na história de Hegel para uma análise histórica comparativa. s/a. Disponível em: <[www.iea.usp.br/artigos/mettenheinhegel.pdf](http://www.iea.usp.br/artigos/mettenheinhegel.pdf)>. Consultado em: 20 de abril de 2016.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Proposta de Modelo Institucional do Setor Elétrico**. 2003.

MORAES, R. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações estado – sociedade. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, nº80, set. 2002, p.13 – 24.

MOREIRA, R. R.; HERCOVICH, A. Path dependence, expectativas e regulação econômica: elementos de análise a partir de uma perspectiva pós-keynesiana. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, nº 10, set. – dez. 2006, p. 547 – 574.

MUELLER, B. Os determinantes institucionais das políticas públicas. In: **Anais do Seminário Internacional: Desafios atuais das políticas públicas**

**para o meio rural: sustentabilidade, agricultura e segurança alimentar.** Rio de Janeiro: CPDA/OPPA, 2008, p. 1 – 15.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, n° 40, mar./abr. 2006, p.273 – 288.

PASE, H. L. A análise de Políticas Públicas do Setor Elétrico. In: PASE, H. L.; BAQUERO, M. (Org.) **Democracia, Estado e Hidroeletricidade.** Pelotas: Editora UFPel, 2012.

PASE, H. L.; MÜLLER, M.; MORAIS, J. A. O clientelismo nos pequenos municípios brasileiros. **Revista Pensamento Plural**, Pelotas, n° 10, jan – jun 2012, p. 181 – 199.

PATTON, M. Q. **Utilization-Focused Evaluation.** Berkeley: Sage Publications, 2008.

PICCININI, M. S.; PIRES, J. C. A regulação dos setores de infraestrutura no Brasil. 1999, p. 217 – 270. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/SiteBND>

ES/bndes/bndes\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\_Expressa/Setor/Infr: Acessado em: 10 mar. 2012.

PIRES, J. C. Desafios da reestruturação do setor elétrico brasileiro. **Texto para discussão do BNDES**, Rio de Janeiro, mar. 2000, p. 5 - 45.

PIRES, J. C.; GIAMBIAGI, F.; SALLES, A. F. As perspectivas do setor elétrico após o racionamento. **Texto para discussão do BNDES**, Rio de Janeiro, out. 2002, p. 5 – 47.

PIERSON, P. 2000. Increasing Returns, Path dependency, and Study of Politics. **American Political Science Review**, n° 2, jun. 2000, p. 251 - 267.

PIERSON, P. **Politics in time: history, institutions, and social analysis.** Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

REIS, E. P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa

em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº51, fev. 2003, p.11 – 14.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROMANO, J. O. **Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Mauad X, Edur, 2009.

ROSA, L. P.; TOLMASQUIM, M. T.; PIRES, J. C. L. **A Reforma do Setor Elétrico No Brasil e no Mundo: Uma Visão Crítica**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1998.

SADER, E. S. **Brasil, de Getúlio a Lula**. 2010. Disponível em: <[http://www.cartamaio.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=1688](http://www.cartamaio.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=1688)>. Acessado em: 15 dez. 2011.

SANTOS, A. C. **Análise dos procedimentos para implantação de pequenas centrais hidrelétricas no Estado de Tocantins: estudo de caso na Bacia do Rio Palmeiras**. 2011, 144f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Programa de Pós Graduação em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SANTOS, B. S. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Fundação Mário Soares, 1998.

SAUER, I. **Um novo modelo para o setor elétrico brasileiro**. São Paulo: USP, 2002.

SILVA, E. F. **Principais condicionantes nas alterações do modelo de comercialização de energia elétrica: retrospectiva e análise crítica**. 2008, 226f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SILVEIRA, R. C. **Neoliberalismo: conceito e influências no Brasil – de Sarney a FHC**. 2009, 176f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, nº16, jul/dez 2006, p. 20 – 45.

SOUZA, C. "Estado de campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº51, fev. 2003, p. 15 – 20.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, nº 42, mai/jun 2008, p.529 – 550.

ZAVERUCHA, J. Relações civil-militares no primeiro governo de transição brasileira: uma democracia tutelada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, nº26, out. 1994, p.162 – 178.

Decreto 915/93. Autoriza a formação de consorcio para geração de energia elétrica. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

Decreto 1.009/93. Cria o SINTREL. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>

Decreto 5.163/2004. Regulamenta a comercialização de energia elétrica e dá outras providencias. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>

Lei nº 8.031/90. Cria o Programa Nacional de Desestatização. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>

Lei nº 8.631/93. Dispõe sobre a fixação dos níveis das tarifas para o serviço público de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>

Leis nº 8.987/95. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>

Lei nº 9.074/95. Estabelece normas para outorga e concessão de permissões de serviço público e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>

Lei 9.427/96. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica e disciplina o regime de concessões. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>

Lei Nº 9.648/98. Altera dispositivos da Lei 3.890 e dá outras providencias. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>

Lei 11.079/2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de

parceria público privada no âmbito da administração pública. Disponível em:  
<<http://www.planalto.gov.br>>

Lei 10.848/2004. Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica.  
Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>

Projeto de Lei 3.337/2004. Dispõe sobre a gestão, organização e o controle social das Agências Reguladoras e dá outras providências. Disponível em:  
<<http://www.planalto.gov.br>>

## Notas

[←1]

Também apresentada no decorrer do livro como sinônimo de sua tradução para o português: dependência de trajetória.

[←2]

Como aponta Souza (2006), "não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública". Mas, por mais óbvio que pareça, às políticas públicas envolvem a produção de bens públicos, cabendo ao Estado a garantia de políticas que se processam oriundas de diversos interesses, necessidades e demandas de dada população que vive em determinado território (RODRIGUES, 2010).

[←3]

As barras de fixação dos caracteres (*type bar*), responsáveis pelo processo mecânico de conduzir a referida letra, número, acentuação ou pontuação até o meio sobre o qual seria impresso o desejado texto.

[←4]

Como os parques eólicos de Osório – RS, Caetité – BA e Santa Vitória do Palmar – RS.

[←5]

Esses momentos de escolha são denominados de forma distinta por Mahoney (2001) e Mettenhein (s/a). Para o segundo, se referem a "conjuntura crítica" (*critical juncture*), como o momento em que uma opção particular é escolhida dentre várias alternativas, ao exemplo de uma política específica, uma coalizão, uma instituição ou um governo. No entanto, a fim de padronizar o texto e facilitar o entendimento, optou-se nesse estudo pela utilização do termo "momento crítico".

[←6]

Constituiu-se em Toronto (Canadá) a São Paulo Tramway, Light and Power Company Limited (Gomes et. al., 2002).

[←7]

Em 1904, os mesmos capitais canadenses, em parceria com sócios americanos, criaram a Rio de Janeiro Tramway, Light and Power Company para o provimento de serviços públicos como: transportes (bondes e ônibus), iluminação pública, produção e distribuição de eletricidade, distribuição de gás canalizado e telefonia (Gomes et. al., 2002).

[←8]

American Foreign Power Company.

[←9]

Principalmente a criação do Código de Águas no ano de 1934 e a promulgação da Constituição de 1937.

[←10]

Que, a partir da implantação do Código de Águas, em 1934, foram proibidas de participar de licitações para aproveitamento de recursos hídricos e sofreram limitações que incidiram sobre a rentabilidade e a autonomia decisória das concessionárias, subordinando-as de forma muito mais incisiva a considerações de interesse público. Em face desse novo contexto, as empresas congelaram investimentos e o ritmo de crescimento da capacidade instalada de geração se reduziu drasticamente ocasionando *blackouts* e quedas de tensão freqüentes, novas ligações não eram efetuados e racionamentos de eletricidade foram implementados (LOSEKANN, 2003).

[←11]

No âmbito Federal, foi criada a CHESF (Companhia Hidro Elétrica do São Francisco) em 1948 para gerar eletricidade em região não contemplada pela iniciativa privada. No nível estadual, a CEEE (Comissão de Energia Elétrica do Estado) foi criada no Rio Grande do Sul em 1943 e a Cemig (Centrais Elétrica de Minas Gerais S.A.) em Minas Gerais em 1952 (GOMES et. al., 2002).

[←12]

Criada com a função de realizar projetos, estudos, construção e operação de usinas produtoras, linhas de transmissão e distribuição de energia. Antes do processo de privatização do setor energético, controlava quatro empresas estatais de geração e transmissão (Furnas, Eletrosul, Eletronorte e CHESF) e duas empresas de distribuição energética (Escelsa e Light).

[←13]

A exemplo do disposto deu-se a aquisição da Amforp pela Eletrobrás em 1964 e a transferência da Light para a administração pública em 1979, quando restou à iniciativa privada uma participação marginal no setor. Deu-se, igualmente, a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, com início no ano de 1975 e término em 1982.

[←14]

Sinônimo de "transição política", assim como são os termos "distensão política", e "política de abertura" (CODATO, 2005).

[←15]

A crise energética mundial provocada pela substancial elevação do preço internacional do petróleo catalisa um processo generalizado de ajuste recessivo nas economias capitalistas centrais, além de conferir saliência a iniciativas de racionalização e conservação de energia, centradas em aumentos nos preços ao consumidor (CARNEIRO, 2000). Maiores detalhes sobre a crise do petróleo nos anos 1970, assim como as ações efetivadas pelo Estado buscando superar seus efeitos podem ser encontradas em Carinhato (2008) e Gonçalves Jr. (2009).

[←16]

Legenda do próprio Governo Geisel (CODATO, 2005).

[←17]

IUEE - Imposto Único sobre o consumo de Energia Elétrica - IUEE, arrecadado sobre a tarifa cobrada na fatura dos consumidores. Este mecanismo, instituído nos anos 1950 pela lei nº 2.308 de 31/08/1954, criou o Fundo Federal de Eletrificação, o qual era constituído dos resultados da arrecadação do IUEE, foi até meados dos anos 1980 uma das principais fontes dos recursos destinados aos investimentos do setor elétrico em geral, para os sistemas de geração, de transmissão e de distribuição (GONÇALVES Jr., 2009).

[←18]

RGR – (criada em 1971) cobrada dos setores produtores de energia elétrica. Este, associado ao empréstimo compulsório a favor da ELETROBRÁS – empréstimo criado em 1962 como forma de criar as condições de sustentabilidade econômica da ELETROBRAS (GONÇALVES Jr., 2009).

[←19]

A explicação de Gonçalves Jr. (2009) para esse fenômeno se faz necessária, em suas palavras: *"É com esta lógica que os grandes capitais que operavam no setor continuavam a atingir os seus propósitos [...] O sistema financeiro continuava realizando seus empréstimos a taxas de juros estratosféricas combinando os seus interesses ao da grande indústria elétrica mundial de máquinas e equipamentos [...]. A indústria elétrica internacional, posicionada no país, também, alcançava os seus objetivos e continuava produzindo e vendendo máquinas e equipamentos ao setor elétrico brasileiro e ocupando o seu parque industrial [...]. Sendo assim, as estatais ficavam submetidas a um ciclo vicioso. As tarifas não remuneravam os custos de produção. Isto obrigava as empresas a procurarem o mercado financeiro para obterem os empréstimos necessários. Estes eram conseguidos a elevadas taxas de juros e em muitas situações com a imposição de compras equipamentos. A combinação destes fatores associados aos investimentos de baixa rentabilidade, seja pela definição de obras questionáveis nos campos econômico-social e ambiental, entre outros, aumentavam ainda mais os custos de produção. E como as tarifas continuavam represadas, procurando dar continuidade a transferência do que já não existia, ou seja, dos lucros suplementares. Tinham que recorrer novamente ao mercado financeiro, repetindo o ciclo. E, à medida que, as empresas estatais aumentavam suas dívidas o sistema financeiro reagia emprestando a taxa de juros mais elevadas, acelerando, cada vez mais, o processo de degradação econômica das empresas estatais"* (GONÇALVES Jr., 2009).

[←20]

Semidemocrático ou semiditatorial (CODATO, 2005).

[←21]

Plano Cruzado, Plano Bresser Pereira e Plano Verão (SILVEIRA, 2009).

[←22]

Aqui, importa abrir um parêntese para o caso brasileiro, onde, diferente da maioria dos Estados europeus, não se pode demarcar uma fase do típico Estado de Bem-Estar Social (SILVA, 2008).

[←23]

Essa passagem merece a menção do episódio vivenciado por Perry Anderson, com suas próprias palavras: *"recordo-me de uma conversa que tive no Rio de Janeiro, em 1987, quando era consultor de uma equipe do Banco Mundial e fazia uma análise comparativa de cerca de 24 países do Sul, no que tocava a políticas econômicas. Um amigo neoliberal da equipe, sumamente inteligente, economista destacado, grande admirador da experiência chilena sob o regime de Pinochet, confiou-me que o problema crítico no Brasil durante a presidência de Sarney não era uma taxa de inflação demasiado alta – como a maioria dos funcionários do Banco Mundial tolamente acreditava –, mas uma taxa de inflação demasiado baixa. ‘Esperemos que os diques se rompam’, ele disse, ‘precisamos de uma hiperinflação aqui, para condicionar o povo a aceitar a medicina deflacionária drástica que falta neste país’. Depois, como sabemos, a hiperinflação chegou ao Brasil, e as consequências prometem ou ameaçam – como se queira – confirmar a sagacidade deste neoliberal indiano"* (ANDERSON, 1995, p.17/18).

[←24]

Ainda que só tenha se estabelecido como uma doutrina vitoriosa nos anos de 1980, o pensamento neoliberal desenvolveu-se como um movimento ideológico internacional a partir da década de 1930, liderado, entre outros, por Hayek e pela Sociedade Mont Pelerin, criada em 1947 para reunir intelectuais e políticos liberais do mundo todo (ANDERSON, 1995; GROS, 2004).

[←25]

A vitória de Margareth Thatcher na Inglaterra em 1979 assegurou ao país o pioneirismo, entre os europeus, na efetivação da receita neoliberal.

[←26]

Para um panorama da introdução dos preceitos neoliberais pelo mundo, consultar Gros (2004) e Anderson (1995).

[←27]

Foram criadas as seguintes agências: na região Norte, a ARCON (Pará); na região Nordeste, a ARCE (Ceará), ARSEP (Rio Grande do Norte), a ARPE (Pernambuco), a ASES (Sergipe) e a AGERBA (Bahia); na região Sudeste, a AGERSA (Espírito Santo), a ASEP (Rio de Janeiro) e a CSPE (São Paulo); na região Centro Oeste, a AGER (Mato Grosso) e a AGR (Goiás); e na região Sul, a AGERGS (Rio Grande do Sul).

[←28]

PRN – Partido da Reconstrução Nacional.

[←29]

Antecedeu o Sistema Interligado Nacional sob o comando do Operador Nacional do Sistema – ONS.

[←30]

Representado pelo terceiro setor, neste caso, principalmente pelas OSCIP's – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

[←31]

Para uma síntese dos programas de ajuste estrutural (PAE) exigidos pelas agências financeiras internacionais, em troca de empréstimos as administrações nacionais, consultar Laurell (1998).

[←32]

Para distinções entre aspectos da administração pública gerencial e administração pública burocrática, consultar Bresser Pereira (1997).

[←33]

A consultoria inglesa *Coopers & Lybrand* já possuía experiência em reformas do setor elétrico em países como Grã-Bretanha, Finlândia, Ucrânia, Portugal, Polônia e Colômbia.

[←34]

Mandatos de 2003 – 2006 e 2007 – 2010.

[←35]

Sobre as Parcerias Público Privada - PPP inauguradas no governo Lula, Pase (2011) explica-as como uma forma de regulamentação que consolida a concepção de política pública realizada através da delegação do Estado a instituições independentes, bem como, que viabiliza o financiamento de empreendimentos, pois, além de possibilitar que empresas públicas participem de Sociedades de Propósito Específico - SPE, o governo compromete-se com seu financiamento.

[←36]

Ambiente de Contratação Regulada – ACR, denominado por simplicidade de *pool*, que terá tarifas de suprimento reguladas, através da compra de energia pelo conjunto de distribuidoras, em leilões, por diversos prazos, de maneira a proteger os consumidores cativos, atendidos pelas distribuidoras. Os leilões de energia existente serão separados dos leilões de expansão (LANDI, 2006).

[←37]

Ambiente de Contratação Livre – ACL, onde geradoras e produtores independentes comercializarão energia, com preços e quantidades livremente negociados, com os consumidores livres, pela legislação representando aqueles que tem demanda superior a 3 MW, visando estimular a iniciativa de tais consumidores.