
UM RETORNO AO PASSADO? A PRIVATIZAÇÃO DE EMPRESAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL: O CASO DO SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA *

Werner Baer**
Curt McDonald***

Resumo

O presente ensaio examina a privatização do setor de energia elétrica brasileiro, em uma perspectiva histórica. Pesquisa os primeiros anos do setor, quando funcionava com base em concessões outorgadas a pequenas firmas privadas nacionais (as quais foram gradualmente absorvidas por grandes corporações estrangeiras); o período em que o setor passou cada vez mais para as mãos de empresas estatais; e a segunda metade da década de 90, quando iniciou-se o movimento de privatização. São analisadas as políticas

* Os autores agradecem as valiosas sugestões de Maria Figueira de Mello.

** Da Universidade de Illinois, Estados Unidos.

*** Do Citibank, de Nova York, Estados Unidos.

tarifárias e a geração de recursos para expansão em diferentes contextos institucionais.

Algumas questões centrais do artigo são: (a) Até que ponto a privatização das empresas de serviços públicos levará às condições que prevaleciam antes da década de 50, quando se encontravam em mãos de firmas privadas (muitas de propriedade estrangeira); (b) Quais as razões da grande presença inicial do capital estrangeiro nesses setores e quais foram as razões de sua nacionalização? (c) Quais as razões para um retorno para o setor privado? (d) Esse retorno reavivará alguns dos problemas que tais firmas privadas experimentaram no período anterior? (e) Ou será que as novas circunstâncias econômicas e políticas eliminaram as fontes de conflito anteriores?

A fim de melhor tratar dessas questões, a atenção é concentrada no setor de energia elétrica. O trabalho se divide nos seguintes tópicos: inicialmente, resumem-se alguns dos problemas conceituais que um país enfrenta quando lida com empresas de serviços públicos. A isso, segue-se uma revisão da experiência com o capital privado nesse setor, sobretudo o estrangeiro, bem como uma reavaliação das circunstâncias que levaram à sua privatização. Em seguida, apresenta-se uma discussão da ascensão e queda da propriedade pública do setor, o que levou a uma revisão dos planos de

privatização dos serviços públicos, na segunda metade da década de 90. Conclui-se com considerações sobre os desafios que enfrenta o setor brasileiro de serviços públicos, operado por agentes privados, na era pós-substituição de importações.

UM RETORNO AO
PASSADO? A
PRIVATIZAÇÃO DE
EMPRESAS DE
SERVIÇOS
PÚBLICOS NO
BRASIL: O CASO
DO SETOR DE
ENERGIA ELÉTRICA

1 Alguns Problemas Conceituais

As empresas de serviços públicos (geração, transmissão e distribuição de eletricidade; telefonia, rodovias, portos, etc.) foram tradicionalmente vistas como monopólios naturais a serem controlados pelo Estado ou regulados, quando em mãos de firmas privadas. Nesse último caso, a propriedade da empresa pode pertencer a uma empresa privada cuja produção é regulada por um órgão ou uma comissão do governo.¹ Um outro modelo de empresa privada de serviços públicos não envolve qualquer propriedade privada, mas sim uma concessão outorgada pelo Estado por um período de tempo finito (trinta ou quarenta anos), durante o qual uma empresa privada presta um serviço específico. Segundo Guislain e Kerf (1996), com uma concessão "...o Estado...delega ao setor privado o direito de prestar um serviço, embora retenha algum controle sobre o setor, ao incorporar em um contrato de concessão ou licença os termos de referência e as condições (inclusive os direitos e as obrigações do prestador do serviço) que regerão o projeto de infraestrutura...". Um contrato de concessão inclui referências a tarifas a serem cobradas e ao método segundo o qual podem ocorrer reajustes periódicos, além de também poder incluir disposições relativas a investimentos para modernizar e ampliar os serviços específicos que constituem o objeto do contrato".²

A principal preocupação de uma firma privada consiste em poder cobrar uma tarifa que lhe permita cobrir os custos operacionais atuais e também gerar um superávit com o qual esta possa ampliar e aprimorar tecnologicamente suas operações e ter uma taxa de retorno satisfatória para seus proprietários. Outra preocupação importante é a de que a duração

¹ Para uma revisão abrangente de questões relativas a regulação de empresas de serviços públicos, ver Spiller (1993, p.287-450); e Levy e Spiller (1996).

² Ver também Danes (1996, p. 17-20); e Klein e Roger (1996), vencedores do prêmio Silver Award, *The Amex Bank Review Prize Essays*, American Express Bank, 1996.

da concessão seja suficientemente longa para que a empresa possa recuperar seus investimentos. O interesse do Estado é ver os serviços de infra-estrutura crescerem em consonância com o resto da economia (evitando situações de escassez que aumentam os custos de produção), e serem prestadas a preços que o governo e o público considerem razoáveis. A meta de um órgão regulador é reconciliar os interesses das partes.³

Quando os serviços de infra-estrutura são prestados por empresas estatais, pode-se conceber uma situação em que estes são independentes do aparelho central de formulação de política do governo, o que leva a uma situação semelhante à anteriormente descrita, na qual os serviços são operados por agentes privados. Se, entretanto, essas firmas estatais são subservientes ao aparelho central do Estado, os formuladores de política terão de decidir se permitirão um padrão de preços que produz recursos para cobrir as despesas ordinárias e de capital da firma, ou se preços de infra-estrutura baixos deverão prevalecer para subsidiar vários grupos de consumidores ou de atores do setor. Os subsídios podem ser financiados mediante a cobrança de impostos de determinados setores da sociedade, ou por meio de contribuição para o déficit orçamentário do Estado, o que, se financiado pelo banco central, resultará em pressões inflacionárias.

Como veremos adiante, a experiência brasileira ao longo dos últimos cem anos abrangeu todos esses cenários. Nossa ênfase, neste trabalho, incidirá sobre os segmentos de geração e de distribuição.

³ Segundo Guislain e Kerf (1996, p. 22), a França foi pioneira na outorga de concessões para a operação de serviços de infra-estrutura pelo setor privado. Nas concessões francesas, "...o Estado é proprietário...dos ativos a partir do momento da construção, porém a operadora privada retém pleno controle sobre estes até o fim do período de concessão. Em outros casos...a propriedade legal dos ativos construídos e financiados pela operadora privada permanecerão privados até sua transferência para o Estado ao fim do período de vigência da concessão".

2 Primeiros Investimentos Externos em Empresas de Serviços Públicos

No século XIX, a Grã-Bretanha era o principal investidor no Brasil, quando representava 78% do total de investimentos externos [Castro (1979, p. 83)]. Essa participação declinou nas primeiras três décadas do século XX; porém, ainda na década de 30, a Grã-Bretanha era responsável por cerca de metade do capital estrangeiro presente no Brasil. A maior parte do investimento da Grã-Bretanha foi dirigida a ferrovias e empresas de serviços públicos, que representavam 70% e 12%, respectivamente, do total de investimentos em 1885; 58% e 16%, em 1905; e 44% e 41%, em 1913. Nas décadas que se seguiram à Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos ultrapassaram a Grã-Bretanha como principal investidor e, em 1951, representavam 41% do total de investimentos externos; em 1991, essa participação declinou novamente para 30%. A participação da Grã-Bretanha caiu para 12% e 7% naqueles anos, ao passo que a participação do Canadá foi de 30%, em 1951, e caiu para 6%, em 1991.⁴ A participação da Alemanha, que era desprezível antes da Segunda Guerra Mundial, representou 14% em 1991.⁵

Em 1929, a participação de empresas de serviços públicos no total de investimentos externos ainda chegava a 50%; e caiu para 47%, em 1940. Após a Segunda Guerra Mundial, o processo de nacionalização fez que essa participação caísse para 15%, em 1952, e 2,4%, em 1992. A indústria de manufatura representava 24% dos investimentos externos, em 1929, e cerca de 75%, em 1992 [Baer (1995, nota 9)].

Para atrair o capital estrangeiro, no século XIX, o governo brasileiro utilizou legislação que garantia uma taxa de retorno mínima, que variava de 6% a 7%, por um período de sessen-

⁴ Essa participação expressiva deveu-se à propriedade da empresa Light, que era canadense. Ver Castro (1979, p. 110).

⁵ A melhor fonte sobre investimentos britânicos no Brasil antes da Primeira Guerra Mundial é Graham (1968). Dados sobre investimentos externos no Brasil no século XX podem ser encontrados em Baer (1995).

ta anos. O setor ferroviário e o das usinas de refino de açúcar foram os que mais se beneficiaram desses incentivos. A garantia da taxa de retorno "... significava que uma grande dificuldade enfrentada pelo capital estrangeiro investido em uma economia fora do padrão *ouro* era parcialmente contornada, na medida em que a taxa de retorno efetiva não variava com as flutuações da taxa de câmbio" [Abreu (1996, p. 9)]. Mais para o final do século, essas garantias tornaram-se um ônus político e econômico para o governo, e resultaram na nacionalização gradual de ferrovias.

UM RETORNO AO
PASSADO? A
PRIVATIZAÇÃO DE
EMPRESAS DE
SERVIÇOS
PÚBLICOS NO
BRASIL: O CASO
DO SETOR DE
ENERGIA ELÉTRICA

3 A Eletricidade como Empresa Privada de Serviços Públicos Antes da Década de 60

Nos anos de 1880 a 1900, a eletricidade foi introduzida no Brasil por pequenas firmas privadas que forneciam energia para a iluminação de locais públicos e para diversos tipos de atividades econômicas (mineração, pequenas empresas de manufatura e processamento/beneficiamento de determinados produtos agrícolas), e a maior parte da energia era de origem térmica.⁶ O capital estrangeiro entrou em cena na virada do século. Em 1897, dois sócios, que tinham boas conexões políticas, haviam obtido uma concessão de quarenta anos do município de São Paulo para prestar serviços de bonde elétrico. Eles fizeram contatos no Canadá com vistas à obtenção de ajuda financeira e técnica. Seus então parceiros em potencial na América do Norte os instaram a negociar uma concessão mais ampla, e isso levou à inclusão na concessão de linhas de bonde adicionais, bem como a seu ingresso no ramo de geração e distribuição de energia elétrica. Em 1899, foi estabelecida a São Paulo Railway, Light and Power Company Ltd., com sede no Canadá e autorizada a operar no Brasil mediante decreto do governo brasileiro, e as concessões dos dois empresários foram transferidas para a

⁶ Em 1907, apenas 4% da energia usada pelo setor industrial consistia em eletricidade; em 1920, essa percentagem havia aumentado para 47% [Mello (1996, p. 8)].

empresa canadense [Panorama do Setor de Energia Elétrica no Brasil (1988, p. 33-36)].

Pouco tempo após o ingresso da Light no mercado de transporte e de energia elétrica de São Paulo, esta esmagou os concorrentes locais menores (absorvendo-os ou eliminando-os). Em 1904, a empresa canadense fundou a Rio de Janeiro Tramway, Light and Power Company. Em 1905, adquiriu uma concessão, que havia sido outorgada anteriormente a uma firma menor, para fornecer eletricidade mediante o uso de energia hidrelétrica. Em pouco tempo, a Light monopolizou o sistema de energia elétrica, gás, linhas de bonde e telefonia do Rio de Janeiro. Algumas firmas locais tentaram opôr-se à entrada da Light no mercado, mas esta usou de sua influência no Departamento de Estado dos Estados Unidos para persuadir as autoridades brasileiras a prosseguirem na concessão. Isso, no entanto, não seria o fim do conflito da Light com grupos locais. Em 1909, a concessão da Light em São Paulo foi contestada por um grupo local (Companhia Docas de Santos, que controlava as instalações do porto de Santos), mas a Light tinha influência política suficiente junto ao conselho municipal de São Paulo para manter sua posição [Panorama do Setor Elétrico no Brasil (1988, p. 40-41)].

Embora a Light dominasse o mercado de fornecimento de energia nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, outras cidades eram servidas por pequenas firmas de propriedade local; em 1920, havia 343 firmas de energia elétrica em operação no Brasil, com base em um arranjo concessionário com os municípios. Seus proprietários geralmente eram comerciantes ou proprietários de terras da região que haviam obtido concessões locais.⁷

⁷ Além do Grupo Light, empresas estrangeiras também estavam presentes em outros lugares. A empresa britânica *The Southern Brazil Electric Company*, por exemplo, adquiriu controle acionário da *Empresa Elétrica de Piracicaba*. Essa empresa, mais tarde, foi absorvida pelo Grupo Light. Ver *Panorama...* (1988, p. 47 e 64). Outra empresa britânica obteve concessão para fornecer iluminação a vias públicas na cidade de Recife, no Nordeste.

Os anos 20 foram caracterizados pela construção de usinas elétricas maiores e por um processo de concentração de firmas concessionárias, sobretudo as de propriedade estrangeira. A Light comprou concessões em muitos municípios dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Também participou da consolidação do setor a empresa American and Foreign Power Co. (AMFORP), subsidiária da Electric Bond and Share. Esta penetrou no interior de São Paulo e em outras partes do país; adquiriu controle acionário de muitas empresas locais, e, gradualmente, introduziu níveis uniformes de tensão, além de ter modernizado as linhas de transmissão. Em 1930, o fornecimento de energia de quase todas as regiões mais desenvolvidas do país era dominado pela Light e pela AMFORP.⁸

3.1 O Estado e a Energia Elétrica

Até 1930, Estado brasileiro interveio muito pouco no setor. Em 1904, o governo emitiu um decreto (nº 5 407) que estabelecia as regras dos contratos de concessão para firmas que usavam fontes hidrelétricas. O decreto continha princípios tais como: as concessões não seriam exclusivas; o período de concessão máximo seria de noventa anos; após o término da concessão, o poder concedente passaria a exercer controle sobre os ativos sem qualquer indenização; a revisão das tarifas ocorreria a cada cinco anos. O impacto geral do decreto foi moderado. A concessão da Light permitia que a revisão de sua tarifa com maior frequência, uma vez que estipulava a aplicação da chamada *cláusula de ouro*, que permitia à firma reajustar automaticamente as tarifas quando a taxa de câmbio se desvalorizasse. As flutuações tarifárias decorrentes causaram protestos frequentes da parte de muitos dos setores afetados.

⁸ Ver *Panorama...* (1988, p. 63-65). Araújo e Beshosik (1992, p. 4) afirmaram que a razão da pequena presença do capital privado nacional no setor "...devia-se, em parte, à escassez de poupança e ao subdesenvolvimento dos mercados de capital...(e)...também a duas outras características desse período: a dominância da hidroeletricidade, com seus longos tempos de espera, altas despesas iniciais e baixas taxas de retorno".

Até 1930, o poder governamental no setor de energia elétrica residia, em grande medida, nos governos municipais.

3.2 Regulação Federal do Setor de Energia Elétrica Privado — 1930/1945

A partir de 1931, o governo federal passou a efetuar mudanças institucionais drásticas. Todos os contratos anteriores foram suspensos, inclusive a cláusula de ouro. A condição precária da economia brasileira à época da grande depressão que se espalhou pelo mundo, somada a uma campanha nacionalista (liderada pelo industrial Eduardo Guinle, cujo grupo detinha a concessão para operar o porto de Santos, mas havia perdido posição no setor de energia elétrica com o crescimento da Light)⁹ contra o comportamento e os lucros de investidores externos no setor das empresas de serviços públicos, levou a um decreto, de julho de 1934, conhecido como *Código de Águas*, que se tornou o instrumento legal básico para o governo federal regular os setores hídrico e de energia elétrica. Os grupos privados desse último setor puderam, a partir de então, operar somente mediante concessão, outorgada pelo governo federal, para um período de trinta anos.¹⁰ Ao final desse período, os ativos da concessionária reverteriam para o Estado (com ou sem indenização). O Código de Águas foi a primeira legislação abrangente sobre energia no Brasil: criou um mecanismo de supervisão das firmas concessionárias, e procurou assegurar serviços adequados a tarifas *justas*. seriam fixadas a partir dos custos, da desvalorização e de uma taxa razoável de retorno sobre o investimentos, baseados no custo de capital histórico e em

⁹ Em 1933, Guinle publicou um artigo no qual declarou que as empresas de energia estrangeiras estavam auferindo "...uma remuneração injusta, quase criminosa..." [Políticas de Governo e Desenvolvimento do Setor de Energia Elétrica: do Código de Águas à Crise dos Anos 80-1934/1984 (1995, p. 16)]. Na verdade, desde meados da década de 20, havia ocorrido uma expressiva campanha na imprensa contra a dominância das empresas estrangeiras no setor de energia elétrica (op. cit., p. 19).

¹⁰ Embora houvesse uma disposição que contemplava a concessão de cinquenta anos, no caso de serem necessários investimentos de grande vulto.

uma taxa de retorno de 10%. Esse seria o principal osso de contenda nos anos que se seguiram, uma vez que a Light e ARMFORP constantemente pressionavam por uma taxa baseada no custo de reposição.¹¹

UM RETORNO AO
PASSADO? A
PRIVATIZAÇÃO DE
EMPRESAS DE
SERVIÇOS
PÚBLICOS NO
BRASIL: O CASO
DO SETOR DE
ENERGIA ELÉTRICA

Embora o princípio de as tarifas basearem-se no custo histórico fosse parte da lei, este não tinha nenhuma influência sobre a determinação das tarifas, em razão de pressões políticas e dificuldades burocráticas em sua implementação. Entretanto, durante os anos restantes do regime Vargas, inclusive na ditadura do *Estado Novo* (1937 a 1945), não foram outorgadas novas concessões a empresas estrangeiras. A regulação governamental do setor foi confiada ao Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica e à Divisão de Águas do DNPM/ Ministério da Agricultura até 1960, quando essa competência foi transferida para o recém-criado Ministério das Minas e Energia. Durante a Segunda Guerra Mundial, as tarifas foram congeladas, e somente em 1945 o governo permitiu um aumento de 10%, a fim de financiar um aumento salarial dos trabalhadores do setor [Pano-rama... (1988, p. 91)].

Com o declínio dos investimentos no setor durante as décadas de 30 e 40, o Brasil começou a experimentar situações de escassez de energia elétrica cada vez mais sérias, o que resultou em longos períodos de racionamento de energia. Diante da crescente incerteza acerca dos futuros retornos sobre investimentos, tanto a Light quando a AMFORP tiveram pouco incentivo para financiar projetos de grande porte.¹² A

¹¹ Ver *Panorama...* (1988, p. 80-83) e *Tendler* (1968, p. 48-9).

¹² Além disso, os ataques dos nacionalistas contra o que percebiam como privilégios e práticas monopolísticas de empresas estrangeiras no setor de serviços públicos (durante os debates da Assembléia Constituinte que elaborava a Constituição de 1946) não tranquilizaram em nada os investidores externos. [*Panorama...*(1988, p. 120-1)]. No período 1930/1945, a expansão do consumo de eletricidade nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro foi de 250%, enquanto a capacidade instalada de geração cresceu somente 72%. Também vale observar que, caso as empresas estrangeiras estivessem dispostas a empreender uma expansão substancial, isso teria sido difícil em meio às condições que prevaleceram durante o tempo de

Comissão Cook, que visitou o Brasil na primeira metade dos anos 40 e que deveria ajudar a planejar a mobilização de recursos para o esforço da guerra, apontou o setor de energia elétrica como um dos principais gargalos que restringiam o crescimento industrial do país, e recomendou planejamento mais abrangente, além da interligação dos diversos sistemas de energia elétrica. Essas recomendações resultaram, em 1946, em um Plano Nacional de Eletrificação, que enfatizava as interligações regionais. O plano também estipulava que os investimentos deveriam concentrar-se em usinas elétricas de pequeno e de médio porte, cabendo ao Estado um papel de coordenador.

3.3 A Gradual Nacionalização do Setor de Energia Elétrica do Brasil

O crescimento do setor público como gerador e fornecedor de energia elétrica começou de modo gradual. Em meados da década de 40, o Rio Grande do Sul transferiu as concessões municipais para o estado. O mesmo ocorreu no estado de São Paulo. No Nordeste, o governo federal fundou a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), que construiria uma usina de geração em Paulo Afonso e linhas de transmissão para fornecer eletricidade ao Nordeste do país.

Nos anos 50, com a ênfase na industrialização por substituição de importações como a principal estratégia de crescimento, o governo adotou a posição de que os enormes investimentos em geração e transmissão de energia, necessários para acompanhar o crescimento urbano-industrial do país, ocorreriam por meio de empresas estatais (tanto federais quanto estaduais), ao passo que a distribuição ficaria a cargo do setor privado. Em 1953, foi proposto um Fundo Federal de Eletrificação com o objetivo de financiar investimentos no setor. Seus recursos deveriam provir de um imposto sobre o consumo de energia e do recém-criado Banco Nacional de

guerra, devido às restrições impostas sobre as importações (principalmente os bens de capital).

Desenvolvimento Econômico (BNDE). Em 1962, a coordenação do crescente setor estatal de energia elétrica foi transferida para uma nova empresa *holding*, a ELETROBRÁS.¹³

UM RETORNO AO
PASSADO? A
PRIVATIZAÇÃO DE
EMPRESAS DE
SERVIÇOS
PÚBLICOS NO
BRASIL: O CASO
DO SETOR DE
ENERGIA ELÉTRICA

Em meados da década de 50, um grupo de estudo oficial ainda via um papel importante para as empresas estrangeiras na expansão da capacidade de geração do país se as concessões fossem melhoradas, por meio, por exemplo, de correção monetária do custo de investimento histórico, um aumento do nível de remuneração permitido de 10% para 12%, um sistema de ajuste de tarifas mais flexível, etc. As reações nacionalistas a essa proposta foram tão fortes a ponto de inviabilizar tais ajustes [Panorama... (1988, p, 142-3)]. Com isso, a expansão da geração de energia elétrica foi deixada inteiramente para o setor público (federal e estadual).¹⁴

O crescimento do Estado na geração de eletricidade manifestou-se na construção das obras hidrelétricas de Paulo Afonso, de propriedade da CHESF, que fornecia energia à região Nordeste e entrou em operação em 1955. Sua capacidade foi aumentada na segunda metade da década de 50. No Centro-Sul, o governo federal criou as Centrais Elétricas de Furnas em 1957. Embora a Light e a AMFORP tenham sido acionistas iniciais, sua participação declinou em sucessivos aumentos de capital e, no início dos anos 60, sua participação havia caído para 2%. A construção começou em 1958, e a empresa passou a funcionar em 1963.

Outro projeto do governo federal foi a Cia. Hidrelétrica do Vale do Paraíba (CHEVAP), fundada, em 1960, para fornecer eletricidade à cidade do Rio de Janeiro, e que entrou em opera-

¹³ Para maiores informações, ver Mello (1996).

¹⁴ Ver Políticas... (1995, p. 64). Vale observar que, no Plano Nacional de Eletrificação de 1954, havia o reconhecimento de que "... a taxa de remuneração legalmente permitida ao setor elétrico era um obstáculo a sua expansão, uma vez que o mercado financeiro oferecia retornos mais altos do que 10%." O problema, entretanto, não poderia ser resolvido mediante um simples aumento de taxas "...porque os efeitos indiretos sobre a situação de divisas cambiais resultaria em aumento significativo de remessas de lucros por firmas estrangeiras".

ção em 1967. De grande destaque foi a Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG), cujo investimento mais importante foi a usina hidrelétrica de Três Marias (Rio São Francisco), que passou a funcionar em 1962. Em São Paulo, a incapacidade (ou a indisposição) da Light e da AMFORP em atenderem à crescente demanda por eletricidade na região levou o governo a entrar diretamente no setor. Em 1953, o estado criou a Usinas Elétricas de Paranapanema (USELPA); a construção foi iniciada com um empréstimo do Banco Mundial e as turbinas entraram em operação em 1958. Sua energia elétrica servia também no estado do Paraná. Em 1961, o governo criou a Centrais Elétricas de Urubupungá (CELUSA); seus geradores estavam prontos para fornecerem eletricidade à cidade de São Paulo, em 1969. Em 1966, todas as empresas do estado de São Paulo foram unificadas na Centrais Elétricas de São Paulo (CESP) [Panorama... (1988, p. 161-3)]. O estado do Rio Grande do Sul adquiriu as subsidiárias da Light e da AMFORP sem indenização. Muitos outros estados também estabeleceram empresas estaduais de energia elétrica, a fim de atenderem à crescente demanda [Panorama...(1988, p. 164-70)].

Embora a Light e a AMFORP tenham aumentado sua capacidade de geração, o fizeram em uma proporção substancialmente inferior ao aumento da demanda. Observa-se, assim, uma queda significativa de sua parcela da potência instalada.¹⁵ A tabela 1 indica que a parcela da potência instalada do setor privado caiu de 82,4%, em 1952, para 55,2%, em 1962, e para 33,6%, em 1965.

¹⁵ A insatisfação com a qualidade dos serviços de energia elétrica, no início dos anos 50, resultou em um crescimento expressivo da auto-geração, que chegou a 16,7% da capacidade instalada em 1953 [Araújo e Besnosik (1993, p. 3)].

TABELA 1

a) Brasil: Potência Instalada de Energia Elétrica

(Em MW)

Ano	Potência
1925	507
1930	779
1935	850
1940	1 244
1945	1 342
1952	1 985
1955	3 148
1960	4 800
1965	7 411
1970	11 233
1980	31 147
1996	55 130

Fonte: IBGE, Estatísticas Históricas do Brasil (Rio de Janeiro: IBGE, 1990); e IBGE, Anuário Estatístico do Brasil, 1994.

Nota:¹ 1MW = 1000 kw

UM RETORNO AO
PASSADO? A
PRIVATIZAÇÃO DE
EMPRESAS DE
SERVIÇOS
PÚBLICOS NO
BRASIL: O CASO
DO SETOR DE
ENERGIA ELÉTRICA

b) Brasil: Potência Elétrica Instalada por Tipo de Concessão, 1952/1962

(Em MW)

Ano	Pública		Privada		Fornecimento Intra-Firma		Total	
	Energia	(%)	Energia	(%)	Energia	(%)	Energia	(%)
1952	135,6	6,8	1 635,5	82,4	213,17	10,8	1 984,8	100,0
1955	538,5	17,1	2 248,4	71,4	361,6	11,5	3 148,5	100,0
1958	824,5	20,6	2 742,8	68,7	425,8	10,7	3 993,1	100,0
1960	1 098,9	22,9	3 182,2	66,3	519,0	10,8	4 800,1	100,0
1962	1 791,9	31,3	3 161,4	55,2	775,5	13,5	5 728,8	100,0
1965	4 048,0	54,6	2 486,2	33,6	876,8	11,8	7 411,0	100,0

Fonte: Panorama... (1988, p. 150); Políticas...(1995, p. 72).

A nacionalização ocorrida no Rio Grande do Sul, em 1959, teve repercussões significativas dentro e fora do Brasil. Cresciam as pressões políticas para ampliar essa prática de nacionalização e os grupos estrangeiros passaram a ter maior propensão à venda de suas instalações. Em abril de 1963, a AMFORP celebrou um contrato com o governo brasileiro para vender suas instalações por US\$ 135 milhões. Dessa importância, 75% seriam investidos em outros setores e 25% poderiam ser remetidos para o exterior em dólares dos EUA. No entanto, antes de esse contrato ser consumado ocorreu o golpe militar de 1964. O novo governo concordou em comprar a AMFORP pela mesma quantia, que seria emprestada pela ELETROBRÁS a uma taxa de juros anual de 6,5%. O grupo Light foi adquirido em 1979.

A partir da década de 70, o setor foi, para todos os efeitos práticos, encampado pelo Estado e, nas décadas subsequentes, foram feitos investimentos gigantescos na expansão da capacidade de geração, inclusive com a construção do maior projeto hidrelétrico do mundo — a usina de Itaipu, construída em colaboração com a empresa estatal de energia — e da usina de Tucuruí, no norte do país, além dos planos para se construírem usinas de energia nuclear mediante convênio com firmas alemãs firmado em 1975. Também deu-se ênfase significativa à interligação de várias empresas estatais e à construção de linhas de transmissão.

3.4 O Período de Propriedade Estatal Exclusiva — 1980/1996

A potência instalada de energia elétrica do Brasil durante o período de dominância estatal no setor teve expansão de 6 355 MW, em 1963, para 42 860 MW, em 1984, e 52 741 MW, em 1993. É curioso notar que, apesar do método de planejamento cada vez mais sofisticado da ELETROBRÁS, a maior parte dos investimentos na década de 70 concentraram-se em geração de energia, ao passo que os recursos destinados a transmissão e distribuição foram limitados. Isso criou

sérios desequilíbrios setoriais e regionais na década de 80 [Panorama... (1988, p. 214)].

Nos primeiros dois anos de sua existência, a ELETROBRÁS foi financiada por meio de um imposto sobre o consumo de eletricidade e de um ocasional empréstimo compulsório. Inicialmente, este último representava 15% do valor de venda aos consumidores; depois, passou a 20%. Sua contrapartida foi um título de dez anos, a juros de 12%. O imposto sobre o consumo de energia era mais baixo para as atividades rurais, consumidores residenciais e indústrias.

No início da década de 90, o setor era coordenado pela ELETROBRÁS. O sistema tinha quatro operadoras regionais e cerca de sessenta empresas estatais e locais. A ELETROBRÁS era a empresa *holding* de quatro empresas regionais que operavam na geração e na transmissão, as quais representavam perto de 57% da capacidade de geração total. A ELETROBRÁS também controlava algumas empresas estaduais que operavam, principalmente, na área de distribuição: a Light do Rio de Janeiro e a ESCELSA, no Espírito Santo. A capacidade de geração restante estava nas mãos de empresas de propriedade dos governos estaduais, nas quais a ELETROBRÁS tinha participação minoritária, bem como nas de umas poucas empresas de propriedade de municípios e de investidores privados, as quais operavam principalmente na área de distribuição.¹⁶

3.5 O Problema das Tarifas

Diante dos problemas inflacionários do Brasil, não é de se surpreender que o governo tenha gradualmente passado a usar suas empresas como instrumentos de política macroe-

¹⁶ No início dos anos 90, uma série de órgãos governamentais tinha influência sobre atividades de planejamento e controle. As políticas setoriais eram formuladas pelo Ministério das Minas e Energia, que, nos anos 80, era assessorado pelo Conselho Nacional de Energia, e as políticas eram executadas pela ELETROBRÁS. O Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) era responsável pela regulação. Para uma explicação mais detalhada, ver Araújo e Besnosik (1993, p. 4-7).

conômica, a fim de tentar controlar o aumento generalizado de preços. Isso foi, particularmente, o que aconteceu no setor elétrico. Permitir aumentos tarifários abaixo do nível de aumento geral de preços contribuiu para uma diminuição dos fundos de investimento gerados internamente e também produziu, com frequência, prejuízos que obrigaram o governo a conceder subsídios. Isso, por sua vez, aumentou os gastos governamentais e agravou os déficits orçamentários do governo, que geralmente eram financiados de modo inflacionário.

Nos primeiros anos do governo militar, as tarifas de eletricidade foram elevadas para compensar distorções de preços do passado. De 1964 a 1969, as tarifas de eletricidade aumentaram 62,4% ao ano, enquanto o nível de preços aumentou 39% ao ano e, nos anos subsequentes (até 1973), as tarifas continuaram sendo ajustadas ligeiramente acima da inflação. Essa política permitiu que o setor aumentasse os recursos gerados internamente, de 34%, em 1967, para 44,93%, em 1973 (tabela 2) [Políticas... (1995, p. 94 e 101-103)].

TABELA 2

Brasil: Origem dos Recursos do Setor Elétrico

(Em porcentagem)

	1967	1973	1979	1984
Recursos internos	34,0	44,9	24,2	17,9
Empréstimos obrigatórios	8,1	9,4	7,6	3,9
Recursos estatais	31,9	20,3	6,1	6,0
Empréstimos domésticos	13,0	6,6	30,1	9,4
Financiamentos estrangeiros	13,0	18,8	32,0	62,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Panorama... (1988, p. 218 e 225); e Políticas... (1995, p. 169).

Do final da década de 60 em diante, o setor elétrico, então dominado pelo Estado, passou a depender cada vez mais de

empréstimos estendidos por bancos estrangeiros. Esse fato estava correlacionado com os crescentes custos de investimento em usinas de geração de energia de grande porte (tais como Itaipu), as quais se situavam longe dos centros de consumo e, portanto, também exigiam grandes investimentos em instalações de transmissão. Mesmo que a tarifa real não houvesse baixado, não teria sido possível gerar o financiamento necessário para projetos de tamanho porte.

No período que se seguiu ao choque mundial do preço do petróleo de 1973 (que foi um importante fator para a crescente taxa de inflação nos anos subseqüentes), o governo obrigou as empresas do setor elétrico a seguirem políticas tarifárias vinculadas a seus objetivos macroeconômicos, ao invés de refletirem as necessidades do setor.¹⁷ Em 1974, o governo federal decretou uma equiparação das tarifas elétricas em todo o país, o que levou a uma transferência de recursos das empresas estatais lucrativas para as deficitárias.¹⁸ Além disso, a regulação tarifária tornou-se cada vez mais complexa, devido a uma ampla gama de descontos e tarifas especiais "...voltados para a consecução dos objetivos de distribuição de renda, da política energética, de gerenciamento da carga e da demanda e das políticas industriais e econômicas" [Araújo e Besnosik (1993, p. 9)]. A partir de 1975, o governo limitou os ajustes tarifários às taxas de inflação e, assim, como

¹⁷ Ver Baer (1995, p. 112-16; p. 259) e Holanda Barbosa (1993, p. 74-78).

¹⁸ Ver Panorama... (1988), p. 244-5). Araújo e Besnosik (1993, p. 9) mencionam que, nos anos 80, houve uma tentativa de introduzir gradualmente uma fórmula de preços dos custos marginais em substituição aos preços históricos médios. Tal tentativa, porém, foi parcialmente barrada pela insuficiência de informações disponíveis sobre a estrutura de preços. Entretanto, os autores alegam que "...a introdução da fórmula de preços dos custos marginais foi uma boa mudança, frente aos métodos empíricos de definição de tarifas usados anteriormente. A mudança foi particularmente significativa diante da tendência altista dos custos de expansão do sistema devido aos custos financeiros crescentes, a uma maior incerteza acerca da expansão do mercado de eletricidade, causada pela crise econômica prolongada, e à necessidade de se instalarem usinas hidrelétricas longe dos centros industriais. A curva de carga do sistema, particularmente, melhorou acentuadamente graças a um melhor equilíbrio entre tarifas de pico e tarifas fora de pico".

se pode ver na tabela 3, as tarifas reais caíram em ritmo contínuo nos últimos cinco anos da década. A tabela 2 mostrou como, em decorrência dessas políticas, a geração interna de fundos caiu em ritmo contínuo ao longo da década seguinte, enquanto a dependência de financiamento externo aumentou acentuadamente. Vale notar que tal dependência refletia não só os resultados do uso das tarifas de eletricidade como instrumento de formulação da política anti-inflacionária, mas também a tentativa do governo brasileiro de obter divisas, quando obrigou suas empresas a tomarem emprestado do exterior quantias de que não precisavam [Baer (1995, cap.6)]. O endividamento externo do setor agravou-se drasticamente quando as taxas de juros internacionais mais do que dobraram em 1979/1980 e os custos do serviço de sua dívida subiram, em termos reais, 117%, entre 1978 e 1980 [Políticas... (1995, p.25)].

TABELA 3

Brasil: Tarifa de Eletricidade Real Média

(1964 = 100)			
1963	91	1 981	120
1964	100	1 982	114
1965	140	1 983	101
1966	144	1 984	98
1967	156	1 985	93
1968	138	1 986	97
1969	150	1 987	102
1970	166	1 988	101
1971	163	1 989	71
1972	175	1 990	73
1973	164	1 991	72
1974	145		
1975	150		
1976	129		
1977	118		
1978	112		
1979	106		
1980	106		

Fonte: Políticas... (1995, p. 146); História e Energia 6: O Capital Privado na Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro (1996, p. 69).

Durante a década de 80, a capacidade de o setor elétrico brasileiro investir em infra-estrutura deteriorou-se progressivamente. Os investimentos anuais no setor elétrico caíram de US\$ 8,3 bilhões, em 1982, para US\$ 3,2 bilhões, em 1993.¹⁹

UM RETORNO AO
PASSADO? A
PRIVATIZAÇÃO DE
EMPRESAS DE
SERVIÇOS
PÚBLICOS NO
BRASIL: O CASO
DO SETOR DE
ENERGIA ELÉTRICA

4 A Privatização de Empresas de Serviços Públicos na Década de 90

A crise fiscal contínua do Estado brasileiro, em meados da década de 90, levou o governo a ampliar o processo de privatização das empresas de serviços públicos. Em 1995, estimava-se que as necessidades de investimento governamental em infra-estrutura para os cinco anos seguintes chegavam a US\$ 71,7 bilhões, o que implicaria gastos públicos anuais em investimento entre US\$ 14,3 e 17,9 bilhões. Como somente haviam sido contempladas despesas de US\$ 7,3 bilhões em 1995, ficou patente que somente o setor privado poderia levantar tais recursos.²⁰

A privatização de empresas de serviços públicos seguiu a tradição que prevaleceu antes do processo de nacionalização, *i.e.*, o setor privado (nacional e internacional) recebeu permissão para operar empresas de serviços públicos com base em concessões. A Constituição de 1988 fornecia a ba-

¹⁹ *Estima-se que, nos anos 60 e 70, os investimentos no setor freqüentemente representavam 2% do PIB. Nos anos 80, o grupo ELETROBRÁS investiu somente cerca de 0,8% do PIB, e esse percentual caiu para 0,4% do PIB no período 1990/1994. Um exame da capacidade de geração do setor elétrico brasileiro, em 1994, por data de investimentos, revelou a seguinte distribuição [Mello (1996, p.9)]:*

Instalação antes de 1960: 9%

1961/70: 17%

1971/80: 48%

1981/89: 26%

²⁰ *Mello (1996, p. 11) destaca o fato irônico de que uma das razões da maior presença do Estado no setor elétrico nos anos 50 e 60 foi a escassez de fundos de investimento privados, ao passo que a privatização nos anos 90 deveu-se à escassez de fundos de investimento governamentais e à ampla disponibilidade de recursos provenientes de fontes privadas internas e estrangeiras.*

se para as concessões instituídas nos anos 90, e a Lei das Concessões de 1995 regulou o artigo 175 da Constituição, e estabeleceu as regras pelas quais o Estado podia delegar serviços públicos ao setor privado [Brasil. Presidência da República (1995, p. 19)]. A Lei das Concessões prevê que a empresa vencedora da concessão tem a obrigação de prestar serviços adequados, além de aperfeiçoar a tecnologia à medida que a demanda aumenta. Além disso, a lei contém quatro disposições importantes: i) todas as concessões são outorgadas por um período de tempo fixo, ao final do qual haverá uma concorrência aberta por uma nova concessão; ii) não haverá quaisquer subsídios governamentais; iii) o usuário participará da supervisão dos serviços; e iv) na outorga de novas concessões não haverá qualquer garantia de remuneração fixa com base nos custos totais. Entretanto, a lei também prevê que as revisões tarifárias considerarão a evolução dos custos da empresa concessionária [*op. cit.*(1995, p. 21)]. Em 1996, a Câmara dos Deputados criou um novo órgão regulador para o setor elétrico — a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Duas outras mudanças importantes foram introduzidas nos anos 90. Em 1993, foi criado o Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica (SINTREL). Essa nova instituição permite que qualquer empresa privada que disponha de capacidade de gerar energia tenha acesso à rede nacional de transmissão. Isso aumentará a concorrência entre as geradoras privadas pelo atendimento ao público em todo o país. Em 1995, também foram promulgadas leis que eliminaram a diferenciação entre empresas privadas nacionais e estrangeiras. Assim, foi permitido que essas últimas participassem de licitações de concessões no setor elétrico [Mello (1996, p. 16)].

A meta do governo era criar concorrência entre as empresas privadas na geração e distribuição de eletricidade, ao passo que as linhas de transmissão permaneceriam no setor público.

No início da década de 90, o Brasil tinha 62 empresas operando no setor de energia elétrica. Empresas federais e estaduais dominavam o setor. A geração de energia era dominada pelo governo federal, com 59% da capacidade; 36% estavam nas mãos de empresas estaduais; a capacidade de auto-geração de empresas privadas representava 4,7% e as empresas privadas e os governos municipais representavam 0,3% [Mello (1996, p. 10)]. Havia 23 empresas privadas no segmento de distribuição, as quais representavam apenas 2% do total de vendas. Quase todas as empresas estavam interligadas a uma rede nacional, cuja extensão era de 1,5 milhão de quilômetros.

A primeira privatização do setor elétrico ocorreu em 11 de julho de 1995, com a venda de 51% das ações da ESCELSA, subsidiária da ELETROBRÁS, por US\$ 399,9 milhões, na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro. Esse preço estava 11,8% acima do preço mínimo estabelecido para a venda. Os compradores foram bancos (liderados por Pactual, Icatu, Opportunity, Bozano Simonsen, Nacional e GTD) e onze fundos de pensão de empresas estatais, que pagaram 66% à vista e o saldo devedor em emissões de *títulos podres (junk bonds)*, por parte do governo.²¹ A ESCELSA é uma empresa de serviços públicos que atua na geração, transmissão e distribuição de energia, e cobre 90% do estado do Espírito Santo. Em dezembro de 1994, a empresa tinha 2 602 empregados. É a segunda maior distribuidora de energia elétrica do Brasil e, à época de sua privatização, cobrava a segunda tarifa mais baixa do país.²² O consórcio vencedor não incluía grupos estrangeiros e tinha pouca experiência no setor elétrico.

²¹ Na verdade, o consórcio Iven já havia adquirido 20% das ações da ESCELSA e, com uma aquisição adicional de 27% das ações, tornou-se o acionista majoritário. O GTD adquiriu 25%. O governo federal reteve 16% das ações, enquanto os empregados do governo obtiveram 7,7% e o governo do estado do Espírito Santo, 3,3%. Ver *Conjuntura Econômica* (setembro 1995, p 34-35).

²² Foi publicado em *Latin American Economy and Business* de agosto de 1995 (p. 16) que "... ao contrário da maioria das empresas de eletricidade, ela não tem dívidas; na verdade, no fim do ano passado, ela tinha US\$ 280 milhões em dinheiro por ano e ... ativos no valor de US\$ 845 milhões. Os

A Light foi privatizada no ano seguinte, em 21 de maio de 1996. Pouco mais de 54% de suas ações foram vendidas em um leilão na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro por um total de US\$ 2,3 bilhões. Foi a maior venda desde o início do programa de privatização do Brasil, em 1990. Cerca de 70% foram pagos à vista e o restante, em títulos governamentais em circulação. Os compradores eram uma combinação de empresas nacionais e estrangeiras, e o governo federal participou por meio de seu banco de fomento (BNDES), e obteve 9,14% do total das ações.²³ Os principais compradores estrangeiros foram a empresa estatal francesa Electricité de France (EDF) e as empresas estadunidenses Houston Power Industries e American Corporation (AES), cada uma com 11,4% do total das ações. Entre os outros compradores importantes incluíam-se a recém-privatizada Cia. Siderúrgica Nacional (7,25%) e o GTD (1,41%), que representava diversos fundos de pensão. Além disso, 10% das ações ainda de propriedade da ELETROBRÁS foram reservadas para os empregados da Light, que puderam adquiri-las por meio de financiamento do BNDES. Os acionistas permitiram que a EDF administrasse a empresa.

O fato de os investidores estrangeiros estarem dispostos a pagar à vista encorajou os governos federal e estaduais a planejarem a venda de ativos de outras empresas de serviços públicos. Essa também foi a primeira vez no programa de privatização do governo que investidores não-brasileiros apresentaram o lance vencedor e ganharam controle operacional de uma empresa de serviços públicos de grande porte.

analistas calculavam que os compradores haviam feito um ótimo negócio. Antes do leilão de 11 de julho, calculava-se que a empresa poderia ser vendida a um prêmio entre 20% e 25% acima do preço mínimo”.

23 Na verdade, o governo continuou a ser o acionista majoritário da Light. Somando as ações que não foram oferecidas para venda e permaneceram nas mãos da holding estatal de eletricidade (ELETROBRÁS) mais as ações adquiridas pelo BNDES (por sua subsidiária BNDESPar), o governo reteve um total de 39,1% das ações da Light. Ver Conjuntura Econômica (julho de 1996, p. 16). No final de 1996, Goldman, Sachs & Co. venceram a concorrência para coordenar a venda mundial (28,8%) das ações da Light que permaneciam nas mãos da ELETROBRÁS.

A Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro (CERJ) foi privatizada mediante leilão em 20 de novembro de 1996. Foi a primeira vez que uma empresa de propriedade de um governo estadual foi vendida para o setor privado. O consórcio vencedor foi encabeçado pela empresa chilena CHILECTRA. Também integravam o consórcio a ENDESA, da Espanha, e a EDP, de Portugal. A CERJ distribui energia para 57 cidades, tem 4,2 milhões de clientes e 4 382 empregados. A CHILECTRA pagou US\$ 605 milhões — 30% acima do preço mínimo estabelecido pelo governo do estado. Além do preço à vista, o grupo CHILECTRA comprometeu-se a investir US\$ 500 milhões ao longo de um período de dois anos.²⁴ Os termos de referência do leilão deram aos novos proprietários aumentos tarifários baseados na inflação anual por um período de oito anos, e a lucratividade dependeria da capacidade dos novos proprietários em *enxugar* a burocracia pesada e criar uma organização eficiente.²⁵

A quarta empresa de eletricidade a ser privatizada foi a Companhia Elétrica da Bahia (COELBA), leiloadada, no final de julho de 1997, por uma quantia de R\$ 1,73 bilhão (aproximadamente US\$ 1,57 bilhão), valor 77,3% acima do preço inicial declarado. O consórcio vencedor foi encabeçado por uma empresa espanhola (IBERDROLA), em associação com alguns fundos de aposentadoria brasileiros.

Com a venda das quatro empresas, a proporção do mercado de eletricidade nas mãos do setor privado subiu de 2%, em janeiro de 1995, para 20%, em agosto de 1997. Para

²⁴ Segundo o relatório *Latin American Economy and Business* (dezembro 1996, p. 17), "a CERJ é uma das empresas de eletricidade menos eficientes do país: esta perde 16% de sua energia elétrica para fraudadores e 12% devido às suas próprias deficiências técnicas.

²⁵ Uma das principais tarefas dos novos proprietários da CERJ era diminuir as grandes perdas de energia incorridas pela empresa, que chegavam a mais de 28% (comparados com a média brasileira de 12%). O consórcio vencedor tinha experiência em transformar empresas de distribuição sul-americanas em negócios lucrativos. Entre 1987 e 1995, o sistema da CHILECTRA na rede central do Chile reduziu as perdas registradas naquele sistema de 26% para 12%.

1997/1998, o governo planejava vender 112 subsidiárias da ELETROBRÁS e o governo do estado de São Paulo estava prestes a privatizar a ELETROPAULO, que era responsável por 22% da demanda de eletricidade do Brasil e 69% do próprio estado.

5 A Regulação do Setor Elétrico Recém-Privatizado: Novo Mundo Institucional ou Retorno ao Passado?

À medida que continua a privatização do setor elétrico e que as concessões são reguladas pela ANEEL (que substituiu o DNAEE em 1996), vale perguntar se o Brasil testemunhará o desenvolvimento de um novo arranjo institucional que venha a resultar no crescimento contínuo e harmônico do setor; *i.e.*, ocorrerá ou não um crescimento que acompanhe a demanda de eletricidade por parte das indústrias e das cidades do país e que seja adequadamente equilibrado entre geração, transmissão e distribuição?

A privatização de empresas brasileiras de serviços públicos, na segunda metade dos anos 90, ocorreu no contexto de uma economia que havia passado por um processo de liberalização desde o início da década. Dada a constante pressão por um ajuste fiscal e o movimento mundial em favor de uma orientação para o mercado e a retirada do Estado dos negócios econômicos, além da necessidade brasileira de capital estrangeiro para alavancar o coeficiente de investimento do país, as privatizações de empresas de serviços públicos tiveram lugar em um clima *amigável ao investidor estrangeiro*. Isso ficou particularmente patente à medida que o movimento de privatização do setor de energia elétrica ganhava força. A ELETROBRÁS, por exemplo, relatou, em novembro de 1996, que seus lucros, nos primeiros nove meses de 1996, registraram um aumento de

1 201% em relação ao mesmo período em 1995. O presidente da ELETROBRÁS teria afirmado que uma explicação para esse desempenho foi o aumento tarifário superior à taxa da

inflação.²⁶ Esse desempenho certamente criou um clima propício à privatização de outras entidades da ELETROBRÁS. Além disso, dois dias após sua privatização, foi anunciado que a CERJ receberia permissão para aumentar suas tarifas em 10%. O seu contrato de concessão previa que poderia ter ajustes tarifários anuais com base no Índice Geral de Preços.

UM RETORNO AO
PASSADO? A
PRIVATIZAÇÃO DE
EMPRESAS DE
SERVIÇOS
PÚBLICOS NO
BRASIL: O CASO
DO SETOR DE
ENERGIA ELÉTRICA

Entre outras medidas que contribuíram para o clima amigável ao investidor privado incluem-se: a abolição, em 1993, do Sistema Tarifário Nacional Uniforme; o Decreto nº 337, de abril de 1994, que criou uma rede de transmissão uniforme, e propiciou o desenvolvimento de um sistema de acesso livre a todos os usuários; a Lei das Concessões de 1995, discutida interiormente; e a Lei dos Produtores Independentes de Energia (PIE) de 1995, que permite que produtores independentes vendam energia elétrica a terceiros, o que cria, assim, concorrência com empresas do setor público.

No antigo ambiente de regulação, os preços da eletricidade eram uniformes em todo o âmbito nacional e o governo garantia um retorno sobre os ativos de 10% a 12% ao ano. As empresas (todas públicas, naturalmente) que registrassem mais de 12% tinham de transferir o excesso de lucros para aquelas incapazes de auferir um retorno de pelo menos 10%. Pela nova lei de regulação, todas as empresas são responsáveis por estabelecer suas próprias tarifas (com base em sua estrutura de custos), as quais então têm de ser aprovadas pela ANEEL.²⁷

O quadro estava, dessa forma, preparado para a evolução de um mercado de eletricidade competitivo. Os novos consumidores com carga maior que 3 MW podem escolher seus fornecedores, ao passo que os usuários atuais com carga mínima de 10 MW e ligados à rede de transmissão podem comprar energia de produtores independentes de energia. Em três anos, estes terão a liberdade de escolher qualquer gera-

²⁶ Conforme noticiou o *Jornal do Brasil* de 22 de novembro de 1996.

²⁷ Para um discussão mais pormenorizada das mudanças nas políticas tarifárias do Brasil, ver Mello (1996, pp. 14-16).

dora não-federal, enquanto, em cinco anos, os consumidores com uma carga mínima de 3 MW e ligados à rede poderão comprar eletricidade de qualquer empresa de serviços públicos, PIE ou auto-geradora.

Entretanto, continuam prevalecendo alguns aspectos do antigo regime de regulação. A propriedade das usinas elétricas continua a reverter para o governo quando do vencimento da concessão; todas as vendas de energia para empresas de serviços públicos devem ser efetuadas por uma geradora federal; a compra da energia de Itaipu ainda é prática obrigatória para as empresas de serviços públicos.

O problema básico para as empresas brasileiras de serviços públicos em geral, e para o setor elétrico em particular, foi que a privatização estava acontecendo na ausência de um arcabouço regulatório claramente definido. Foi alegado que a razão pela qual os investidores estrangeiros não apresentaram seus lances na privatização da ESCELSA foi a falta de clareza, de transparência e de previsibilidade do mecanismo de definição de tarifas. Para a privatização da Light, o Conselho Nacional de Privatização tentou modificar e esclarecer o processo regulatório, a fim de atrair capital estrangeiro. Foram elaboradas novas regras de modo a dar maior controle ao comprador principal, mediante a eliminação das responsabilidades administrativas do dia-a-dia por parte do órgão regulador. Com o objetivo de reduzir o risco de regulação e melhorar a previsibilidade dos ganhos, o período pelo qual a política tarifária atual da Light permaneceria inalterada foi dilatado de cinco para oito anos.

A implementação de algumas das reformas de 1995 poderá apresentar dificuldades devido à sua falta de clareza. É o caso, por exemplo, da Lei dos PIE, que trata da estrutura tarifária. O decreto não oferece qualquer orientação além de uma referência a princípios gerais, e as disposições da lei sobre a venda de energia para usuários não-adjacentes e usuários finais não são suficientemente detalhadas. Tal falta de clareza é percebida por muitos investidores estrangeiros como um fator que eleva o grau de risco de investimento no setor. A

concessão da Light foi criticada porque "...não abarca toda a ampla gama de questões de retorno sobre o investimento, tipicamente considerada em uma composição tarifária de serviços públicos nos Estados Unidos. Tampouco contempla uma abordagem totalmente de livre mercado em relação a uma definição de preços consistente com o modelo chileno. Nos termos da Lei das Concessões de 1995, o governo preserva a flexibilidade (após um período acordado de não-intervenção) de efetuar ajustes tarifários ao longo da vigência da concessão. Conseqüentemente, os investidores estrangeiros poderão questionar a fidedignidade das projeções de receita a longo prazo desenvolvidas para esta e para futuras ofertas" [Project Finance International (1996, p. 58)].

UM RETORNO AO
PASSADO? A
PRIVATIZAÇÃO DE
EMPRESAS DE
SERVIÇOS
PÚBLICOS NO
BRASIL: O CASO
DO SETOR DE
ENERGIA ELÉTRICA

6. Um Retorno ao Passado?

Pode o modelo de concessão para obtenção de participação do setor privado em empresas de serviços públicos ser considerado como *privatização*? Os direitos da concessionária são limitados: a propriedade pode reverter para o Estado ao final do período da concessão e o uso da propriedade, durante o período da concessão, é circunscrito pelo próprio contrato de concessão e pela interpretação do órgão regulador de muitas de suas cláusulas. Dadas essas condições, por que o setor privado nacional ou internacional se sentiria disposto a oferecer um lance por uma concessão?

Os grupos privados nacionais e estrangeiros evidentemente sentir-se-ão atraídos por um arranjo concessionário, se entenderem que o governo está disposto a interpretar o contrato de modo a permitir que se obtenha uma taxa de retorno suficientemente alta para recuperar todo o capital investido na empresa durante o período da concessão e auferir um lucro considerável, em termos internacionais. Até essa data, a privatização tem significado a entrada de capital para obtenção de concessões sobre capacidade já existente. Diante das estimativas de que as necessidades de investimento no setor elétrico brasileiro no período 1997/2000 chegam a mais de US\$ 20 bilhões, para evitar futuras situações de escassez, a dependência do setor privado, sobretudo o setor pri-

vado estrangeiro, deveria convencer o governo a elaborar e a interpretar contratos de concessão de modo favorável ao investidor. Essa provavelmente é a razão pela qual o Brasil teve êxito em obter a participação estrangeira na privatização da ESCELSA e da Light, e também a razão pela qual outras empresas federais e estaduais do setor deverão alcançar êxito em futuras privatizações pelo método concessionário.²⁸

Sempre existe a possibilidade de o Estado vir a mudar sua atitude novamente no futuro. Uma vez que a pressão por capital estrangeiro para a expansão das empresas de eletricidade e de outros serviços públicos diminuir, a atitude amigável para com o investidor estrangeiro dos anos 90 poderá desvanecer. Poderá chegar o dia em que o pêndulo político venha a inclinar-se novamente em direção a atitudes redistributivas populistas, que poderiam mais uma vez resultar em interpretações bem menos favoráveis por parte da agência reguladora. Se, em tais ocasiões, as empresas estrangeiras apelarem a seus governos para pressionar o governo anfitrião por um tratamento regulatório mais favorável, poderá haver uma repetição do tipo de confronto que surgiu no início da década de 60.

Do ponto de vista do governo anfitrião, a concessão para administração de um serviço público como a eletricidade pode trazer determinadas vantagens. A ameaça de perda da concessão em virtude do não-cumprimento do contrato, ou de não-renovação da concessão quando do vencimento, dá à agência reguladora do governo anfitrião um certo poder de

²⁸ Entre as próximas privatizações incluem-se diversas subsidiárias da ELETROBRÁS que, em 1996, tiveram uma capitalização de mercado de cerca de US\$ 16,2 bilhões, além de empresas estaduais. O estado de São Paulo planeja privatizar a CESP — maior geradora de eletricidade do Brasil —, que produz cerca de 97% da eletricidade gerada no estado; a CPFL — quarta maior distribuidora de eletricidade do Brasil; e a ELETROPAULO — a maior distribuidora da América Latina. O estado pretende desverticalizar o atual setor e criar segmentos de negócios separados para geração, transmissão e distribuição de energia elétrica: haveria quatorze empresas de distribuição, seis empresas de geração e uma empresa de transmissão. Essa estratégia deverá atrair mais compradores do que uma única venda em bloco, e deve resultar em um setor mais competitivo.

alavancagem sobre a concessionária, em questões tais como eficiência, investimento e tecnologia.

UM RETORNO AO
PASSADO? A
PRIVATIZAÇÃO DE
EMPRESAS DE
SERVIÇOS
PÚBLICOS NO
BRASIL: O CASO
DO SETOR DE
ENERGIA ELÉTRICA

Referências Bibliográficas

- A CERJ e a História da Energia Elétrica no Rio de Janeiro.— Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1993.
- ARAUJO, João Lizardo de e BESNOSIK, Roberto I.. *Regulation, institutional structure and the performance of the brazilian electricity sector*.— Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 1993. mimeo
- ABREU, Marcelo de Paiva. *British business in Brazil, 1850-1950*.— Rio de Janeiro, 1996. mimeo
- BAER, Werner. *The brazilian economy: growth and development*. 4th edition.— Westport: Connecticut: Praeger, 1995.
- BRASIL. Presidência da República. *Concessões de serviços públicos no Brasil*.— Brasília: Presidência da República, 1995.
- CASTRO, Ana Célia. *As empresas estrangeiras no Brasil, 1860-1913*.— Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
- CONJUNTURA ECONÔMICA. Vários números.
- DANES, Anthony W. Franchising and privatization. *In: Public policy for the private sector infrastructure*.— Washington: The International Forum for Utility Regulation and the World Bank Group, 1996.
- GRAHAM, Richard. *Britain and the onset of modernization in Brazil, 1850-1914*. Cambridge University Press, 1968.
- GUISLAIN, Pierre e KERF, Michel. Concessions — the way to privatized infrastructure sector monopolies. *In: Public Policy for the Private Sector Infrastructure*.— Washington: The International Forum for Utility Regulation and The World Bank Group, 1996.

HISTÓRIA e Energia 6: o capital privado na reestruturação do setor elétrico brasileiro.— São Paulo: Eletropaulo, Departamento de Patrimônio Histórico, 1996.

UM RETORNO AO
PASSADO? A
PRIVATIZAÇÃO DE
EMPRESAS DE
SERVIÇOS
PÚBLICOS NO
BRASIL: O CASO
DO SETOR DE
ENERGIA ELÉTRICA

HOLANDA BARBOSA, Fernando de. The efficiency of state intervention in the economy. *In: Brazil and the challenge of economic reform*. Editado por Werner Baer e Joseph S. Tulchin.— Washington: The Woodrow Wilson Center Press; distribuído por The Johns Hopkins Press, 1993.

KLEIN, Michael e ROGER, Neil. Back to the future: the potential in infrastructure privatization. Silver Award Essay. *The Amex Bank Review Prize Essays*, American Express Bank, 1996.

LEVY, Brian e SPILLER, Pablo T. (eds.) *Regulations, institutions, and commitment: comparative studies of telecommunications*. Cambridge University Press, 1996.

MELLO, Marina Figueira de. *Os impasses da privatização do setor elétrico*.— Rio de Janeiro: PUC/RJ, Departamento de Economia, dez. 1996. (Texto para Discussão, n.365)

PANORAMA do Setor de Energia Elétrica no Brasil.— Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1988.

POLÍTICAS de Governo e Desenvolvimento do Setor de Energia Elétrica: do código de águas à crise dos anos 80 (1934-1984).— Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1995.

PROJECT FINANCE INTERNATIONAL. *Yearbook 1997*.— London: IFR Publishing,

SPILLER, Pablo T. Institutions and regulatory commitments in utilities privatization. *In: Industrial and Corporate Change* 2, 1993.

SPILLER, Pablo T. *How not to do it: electricity regulation in Argentina, Brazil, and Uruguay.*— Berkeley: University of California, 1992. mimeo

TENDLER, Judith. *Electric power in Brazil: entrepreneurship in the public sector.*— Cambridge, MA.: Harvard University Press, 1968.

(Originais recebidos em agosto de 1997. Revistos em dezembro de 1997)