

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE A REDAÇÃO FINAL DA  
TESE DEFENDIDA POR GEORGES SOUTO  
ROCHA E APROVADA PELA  
COMISSÃO JULGADORA EM 27/07/00  
ORIENTADOR

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE ENGENHARIA MECÂNICA**

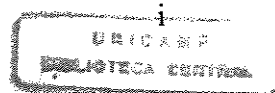
**Modelos Institucionais de Regulamentação  
do Setor Energético: Um Estudo Comparado  
entre os Setores de Energia Elétrica do Brasil e  
da França**

**UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL  
SEÇÃO CIRCULANTE**

**Autor: Georges Souto Rocha  
Orientador: Sinclair Mallet-Guy Guerra**

07/00

Campinas, 2000  
S.P. – Brasil



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE ENGENHARIA MECÂNICA  
PLANEJAMENTO DE SISTEMAS ENERGÉTICOS**

**Modelos Institucionais de Regulamentação do  
Setor Energético: Um Estudo Comparado entre  
os Setores de Energia Elétrica do Brasil e da  
França**

**Autor: Georges Souto Rocha  
Orientador: Sinclair Mallet-Guy Guerra**

Curso: Planejamento de Sistemas Energéticos

Tese de doutorado apresentada à comissão de Pós Graduação da Faculdade de Engenharia Mecânica, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Planejamento de Sistemas Energéticos.

Campinas, 2000  
S.P.– Brasil

100123082

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DA ÁREA DE ENGENHARIA - BAE - UNICAMP

R582m      Rocha, Georges Souto  
Modelos institucionais de regulamentação do setor  
energético: um estudo comparado entre os setores de  
energia elétrica do Brasil e da França / Georges Souto  
Rocha. --Campinas, SP: [s.n.], 2000.

Orientador: Sinclair Mallet-Guy Guerra.  
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de  
Campinas, Faculdade de Engenharia Mecânica.

1. Energia - História . 2. Energia - Legislação. 3.  
Energia – Regulamentação. 4. Energia elétrica – Brasil.  
5. Energia elétrica – França. 6. Serviço público – Brasil.  
7. Serviço público – França. 8. Brasil – Política  
econômica. I. Guerra, Sinclair Mallet-Guy. II.  
Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de  
Engenharia Mecânica. III. Título.

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE ENGENHARIA MECÂNICA  
PLANEJAMENTO DE SISTEMAS ENERGÉTICOS**

**TESE DE DOUTORADO**

**Modelos Institucionais de Regulamentação do  
Setor Energético: Um Estudo Comparado entre  
os Setores de Energia Elétrica do Brasil e da  
França**

Autor: **Georges Souto Rocha**

Orientador: **Sinclair Mallet-Guy Guerra**




---

**Prof. Dr. Sinclair Mallet-Guy Guerra , Presidente  
DE / FEM / UNICAMP**

---

**Prof. Dr. Arsênio Oswaldo Sevá Filho  
DE / FEM / UNICAMP**



---

**Prof. Dr. Ricardo Frota de Albuquerque Maranhão  
IFCH / UNICAMP**



---

**Prof. Dr. Cláudio Schüller Maciel  
IE / UNICAMP**

---

**Prof. Dr. Paulo Alves de Lima Filho  
DE / FCL / UNESP – Araraquara.**

**UNICAMP**  
BIBLIOTECA CENTRAL  
SEÇÃO CIRCULANTE

Campinas, 27 de julho de 2000.

## **Dedicatória:**

Dedico este trabalho aos meus pais Dinah e Alberto e a Beto.

**UNICAMP**  
**BIBLIOTECA CENTRAL**  
**SEÇÃO CIRCULANTE**

## Agradecimentos

Este trabalho não poderia ser iniciado sem o apoio de Emília e do Professor Sinclair. Ele pôde ser concluído devido à ajuda e confiança do meu orientador. A ele eu aqui registro o meu maior agradecimento.

Agradeço a CAPES e ao CADCT, através da Sras. Cleiulza Andrade e Ana Oliveira que, em momentos distintos, me concederam o apoio financeiro indispensável para os meus estudos.

Ao professor A. Furtado pelos esclarecimentos e apoio acadêmico.

Aos Professores Lysiane Cartelier e Pierre Salama da Université Pais XIII que viabilizaram os meus estudos em Paris.

Aos colegas do departamento de energia da UNICAMP que ajudaram de forma direta e indireta na conclusão deste trabalho, em especial a Cassia, Madureira, Yolanda, Lopes, Márcia, Manoel, Marta e Miriam.

Aos amigos paulistas Ana, Sérgio e Marinilza.

Um particular agradecimento para o Rodrigues pelo companheirismo e apoio administrativo proporcionado ao longo de todo o curso.

À Giovana da secretaria da Pós-graduação e ao Ronaldo e o pessoal do SIFEM.

À diretoria do CEFETBa, aos colegas do Departamento de Química, à Professora Maiyume da CPG e ao amigo e colega Nildon, sem os quais eu não poderia realizar esse trabalho.

Aos amigos da França: Bruno, Anick Manuel, Françoise, Veronique e, especialmente, Belgin, que me fez olhar para o oriente com outros olhos.

Ao pessoal da *Cité Internationale Universitaire de Paris*, em especial ao Cassio e ao Jorge.

À turma do *Option Brésil*.

À Erica e Carola pelo apoio decisivo na finalização do trabalho.

À Gabi, com amor.

*En France l'énergie n'est pas une marchandise quelconque.  
Elle s'installe de fait dans le rôle de facteur d'un  
développement tant économique que social.  
Elle participe comme facteur à la souveraineté et indépendance.  
Elle devient dès lors sujet de fierté nationale.*

## Resumo

ROCHA, Georges Souto. Modelos Institucionais de Regulamentação do Setor Energético: *Um Estudo Comparado entre os Setores de Energia Elétrica do Brasil e da França*. Campinas: Faculdade de Engenharia Mecânica da UNICAMP, 2000. 200 p. (Tese, Doutorado em Planejamento de Sistemas Energéticos).

Neste trabalho, desenvolve-se uma análise histórico-comparativa dos sistemas institucionais de regulamentação entre os setores de energia elétrica do Brasil e da França com o objetivo de propor correções ao processo brasileiro atualmente em curso. Nas discussões teóricas, apresenta-se uma revisão da literatura relacionada ao que se convencionou chamar de economia da regulamentação. A partir da caracterização dos setores estudados como sendo de ‘serviços públicos’ que, ao mesmo tempo, apresentam características típicas de ‘redes’, são discutidos alguns aspectos do debate atual. Dentre eles, encontram-se a definição de serviço público do ponto de vista jurídico e a dificuldade de se estabelecer modelos de organização para setores compatíveis tanto com as missões inerentes ao serviço público quanto com a introdução de maior concorrência naquelas atividades. No trabalho, identificam-se aspectos comuns aos dois países em relação à forma como os seus governos organizaram econômica e institucionalmente os chamados monopólios públicos dos setores de energia. Contudo, devido ao acirramento da concorrência internacional e da constituição dos blocos econômicos, entre outros fatores, mostra-se que estes países passaram a adotar comportamentos divergentes em relação às políticas elaboradas para o setor de energia elétrica. Diante disso, avalia-se que o marco regulamentador,



de caráter liberal, adotado pelo atual governo no Brasil para os setores estudados é inconsistente com o crescimento autônomo da economia e não se articula com políticas públicas, particularmente, no que se refere aos aspectos distributivos. Em função disso, enumeram-se algumas sugestões de medidas de política regulamentadoras inspiradas na experiência francesa, visando à correção de alguns dos problemas identificados na estrutura de regulamentação existente no setor de energia elétrica do Brasil.

### *Palavras Chave*

— Economia da Energia, Economia da regulamentação, Economia de redes, Direito da energia, História da energia, Serviço público, Energia elétrica.

## **Abstract**

ROCHA, Georges Souto. Institutional Models of Regulation Energy Sector: A comparative study of regulation systems between Brazilian and French electrical energy sectors. Campinas: Faculdade de Engenharia Mecânica da UNICAMP, 200 p. (Tese, Doutorado em Planejamento de Sistemas Energéticos).

It is developed a historical-comparative institutional systems analysis of regulation between Brazilian and French electrical energy sectors. The purpose is to propose some corrections of the current Brazilian process. In the theoretic discussions, it is presented a survey of the literature concerned to the conventionally so-called regulation economy. By characterizing the studied sectors as 'public services' which, at the same time, provide typical network characteristics, it is discussed aspects of the current debates. The currently public service-named definition from the juridical focus is an aspect. Another, is the difficulty of setting organizational patterns to those sectors that are compatible with the public service inherent missions as well as with the introduction of larger competition in those activities. Common aspects to both countries, related to the way how governments have organized economically and institutionally the so-called public monopolies of the energy sectors, are identified. However, due to incite of the international competition and the economic blocks, among others, it is showed that these countries started to adopt divergent behaviors in relation to policies linked to electric energy sectors. From this background, it is assessed that the liberal character regulator framework adopted by the current Brazilian Government, for the studied sectors, is unsustainable from the economies autonomous

growing point of view, from its articulation with public policies and, particularly, the distribution aspects. Consequently, some suggestions on regulation policy measures, inspired on French experience, are enumerated, focussing the corrections of some identified problems on the existent regulation structure of the Brazilian electric energy sector.

*Key Words*

— Energy economics, Regulation economy, Networks economics, Energy law, Energy history, Publics services, Electric energy.

## Résumé

Georges Souto ROCHA. Modèles institutionnels de régulation du secteur Energie: Etude comparative entre les secteurs 'Energie électrique' au Brésil et en France. Campinas: Faculté de Génie Mécanique d'UNICAMP, 2000. 200 p. (Thèse de Doctorat en Planification de Systèmes Énergétiques).

Ce travail développe une étude historique mettant en parallèle les systèmes institutionnels de régulation des secteurs d'énergie électrique des États brésiliens et français. Son objectif est de proposer une liste d'aménagements au processus actuellement en cours au Brésil. Dans les passages théoriques, il sera présenté une révision de la littérature relative à ce qui est communément appelé 'économie de régulation'. A partir de la caractéristique des secteurs étudiés (étant 'services publics' et concomitamment ayant un comportement de 'réseaux') sont envisagés quelques-uns des aspects alimentant le débat actuel. Plus particulièrement nous examinerons la définition de service public d'un point de vue juridique ainsi que la difficulté de mettre en place de telles structures devant répondre à un double objectif: assurer les missions dévolues au service public et faire face à une ouverture de cette activité à la concurrence. L'étude mettra en exergue, pour les deux pays, les points communs dans l'organisation gouvernementale (relatifs à l'économie et aux institutions) appelée monopole public du secteur de l'énergie. Toutefois, et pour cause de concurrence internationale et de la constitution de blocs économiques (entre autres facteurs), nous verrons que ces pays adoptèrent des comportements divergents relativement aux politiques élaborées sur ce secteur énergétique. En disant ceci, nous avalisons le fait que le marché régulateur de caractère libéral, adopté à ce jour par le

gouvernement brésilien pour ce secteur, est incompatible avec une amélioration autonome de l'économie et n'entre pas dans le cadre de politique publique en particulier sur les aspects de la distribution généralisée. A la suite de tout ce qui précède, nous énumérerons quelques suggestions d'aménagement de la politique de régulation inspirées de l'expérience française visant à corriger certains des problèmes déjà identifiés dans la structure de régulation correspondante au Brésil.

*Mots clés*

- Economie de l' Energie, Economie de régulation, Economie de réseaux, Droit de l' Energie, Histoire de l' Energie, Service Public, Energie électrique.

# Índice

Lista de Figuras	XVIII
Lista de Tabelas	XIX
Nomenclatura	XXI
Capítulo 1: Introdução.	01
Capítulo 2: Pressupostos teóricos.	09
2.1 A economia e a política da regulamentação.	09
2.1.1 Introdução	09
2.1.2 O período pós-guerra: políticas keynesianas, forte regulamentação e a consolidação do Estado do bem estar social nas economias.	13
2.1.3 O período de transição: crise e início das mudanças do Estado regulamentador	18
2.1.4 A revolução conservadora: globalização e desregulamentação dos mercados.	21
2.1.5 Uma avaliação dos processos de desregulamentação.	27
2.2 Aprofundamento de alguns temas da regulamentação geralmente negligenciados.	29

2.2.1 A necessidade da regulamentação.	29
2.2.2 A questão da propriedade dos ativos.	31
2.2.3 A necessidade da criação de mercados.	32
2.2.4 Questões distributivas.	33
2.2.5 Considerações dinâmicas.	34
2.3 Serviço público.	37
2.3.1 Conceito de serviço público	37
2.3.2 O serviço público francês.	38
2.3.3 O serviço público no Brasil.	45
2.3.4 Concorrência e serviço público.	50
2.4 A economia de redes.	52
2.4.1 A noção de redes.	52
2.4.2 As características dos mercados em rede.	55
Capítulo 3: A regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil.	59
3.1 Os primórdios do SEE no Brasil.	59
3.1.1 O papel do setor privado na constituição do setor elétrico no Brasil.	61
3.1.2 A entrada do Estado no setor elétrico: a formação do Código de Águas.	72
3.2 O crescimento do estado no SEE.	77
3.2.1 O segundo governo de Getúlio Vargas.	77

<b>3.2.2</b> Desenvolvimento econômico e crise política: o surgimento do MME e da ELETROBRÁS.	82
<b>3.2.3</b> Crise institucional e golpe militar: as nacionalizações e incorporações de empresas privadas pelo Estado.	87
<b>3.3</b> A crise do modelo institucional do setor elétrico e a necessidade de reformas.	95
3.3.1 Os choques do petróleo e o esgotamento do modelo.	96
3.3.2 Mudanças iniciais no setor: ambiente regulamentar não estruturado e privatizações aceleradas.	104
<b>3.4</b> Após o início da mudança do controle dos ativos inicia-se, efetivamente, a reforma do modelo institucional. O princípio liberal do novo modelo institucional: a concorrência como objetivo primordial.	109
3.4.1 A Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.	109
3.4.2 A tentativa de introduzir competição na geração e na comercialização de energia elétrica.	112
3.4.3 Os mercados cativos.	115
3.4.4 O Operador Nacional do Sistema Elétrico — ONS.	117
3.4.5 O aspecto fundamental do modelo: a 'regulação' da concorrência.	122
<b>Capítulo 4: O sistema francês de energia elétrica.</b>	129
4.1 O surgimento do sistema francês de eletricidade.	129
4.1.1 Os primórdios do SEE francês.	129
4.1.2 A Lei de nacionalização de 1946.	133
4.1.3 A doutrina do serviço público e a colocação em marcha da EDF.	137



4.2 A estrutura de mercado e as especificidades do SEE francês.	142
4.2.1 O papel do Estado: controle das empresas e a regulamentação.	142
4.2.2 Características da geração e transmissão de energia elétrica.	143
4.2.3 O serviço de distribuição de energia elétrica.	150
4.2.4 Algumas características do consumo de energia elétrica.	153
4.2.5 A exportação de energia elétrica.	155
4.2.6 A situação financeira das empresas estatais.	155
4.3 Algumas características que dão sustentação ao SEE francês.	158
4.3.1 Propriedade estatal, monopólio público e serviço público.	159
4.3.2 Segurança na oferta e planejamento energético.	160
4.3.3 Empregos e ganhos sociais.	161
4.3.4 Um consenso nacional	162
4.4 Início da transição do sistema elétrico.	162
4.4.1 As inovações e adaptações do modelo do sistema elétrico francês.	162
4.4.2 A União Europeia e a compatibilização da legislação comunitária com o Direito francês.	169
4.4.3 Competição potencial no mercado doméstico setorial.	176
4.4.4 A concorrência e a necessidade de diversificação da EDF.	177
4.4.5 A política de internacionalização da EDF.	179

Capítulo 5: O que temos para aprender com o SEE francês: a proposição de um modelo de avaliação.	182
5.1 Introdução.	182
5.2 Um quadro comparativo geral da regulamentação dos setores elétricos brasileiro e francês após o início das reformas.	186
5.2.1 Algumas considerações iniciais.	186
5.2.2 A comparação dos setores elétricos a partir de alguns aspectos relacionados à mudança regulamentar.	187
5.3 O problema da compatibilidade da noção de serviço público no contexto de reformas dos setores elétricos.	195
5.4 A proposição de um modelo geral de avaliação do sistema de regulamentação.	198
Capítulo 6 Conclusões	202
Referências Bibliográficas	211
Anexos	225

## Lista de Figuras

3.1 Estrutura de mercado no novo modelo do setor elétrico brasileiro	112
3.2 Estrutura do Operador Nacional do Sistema Elétrico ONS.	121
4.1 Evolução do preço de venda de eletricidade na França.	140
4.2 Evolução do <i>mix</i> de energia na França.	145
4.3 Produção de eletricidade na França por fonte de geração.	153
4.4 Exportação de eletricidade da EDF: 1999.	157
4.5 Faturamento da EDF: 1997/1999.	157
4.6 Contribuição das filiais no faturamento do grupo EDF.	178
4.7 Faturamento da EDF por área geográfica (%)	180

## **Lista de Tabelas**

3.1 Taxa de crescimento, capacidade instalada e número de empresas de energia elétrica no Brasil.	69
3.2 Capacidade instalada e número de empresas por região no Brasil.	71
3.3 Evolução da capacidade instalada de energia elétrica no Brasil –1945/60.	80
3.4 Comparação internacional de tarifas de eletricidade –1973.	93
3.5 Empresas elétricas privatizadas no Brasil – 1995/1998.	114
3.6 Evolução dos limites para os ‘consumidores livres’ de energia Elétrica.	116
3.7 Sistemas elétricos regionais: Brasil – 1998.	117
3.8 Extensão das linhas de transmissão e capacidade das subestações no Brasil: 1998.	118
3.9. Atuação e perspectivas das Agências regulamentadoras e de Defesa da concorrência.	122
3.10 Atividades e principais empresas do setor elétrico brasileiro –1999.	128
4.1 Barragens construídas na França no Pós-guerra.	144
4.2 Plantas termelétricas francesas – 1994.	152
4.3 Plantas hidrelétricas francesas – 1994.	152

4.4 Taxas de crescimento do consumo de energia elétrica na França 1960/1990.	153
4.5 Consumo de eletricidade na França (TWh).	154
4.6 Eletricidade líquida exportada pela França 1992/1999.	156
4.7 Principais fornecedores de equipamentos eletrotécnicos da EDF.	158
4.8 Participações seleccionadas da EDF no mundo.	181
5.1 Aspectos multidimensionais da avaliação do sistema de regulamentação.	201

## **Nomenclatura**

### ***Abreviações***

SEE – Setor de energia elétrica.

IDE – Investimento direto no exterior

### ***Síglas***

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

CEEE - Companhia Estadual de Energia Elétrica

CELESC - Centrais Elétricas de Santa Catarina

CELG - Centrais Elétricas de Goiás S.A.

CELPÁ - Centrais Elétricas do Pará

CEMAR - Companhia Energética do Maranhão

CEMAT - Centrais Elétricas Mato-grossenses S.A.

CEMIG - Companhia Energética de Minas Gerais

CEPISA - Companhia Energética do Piauí

CERPCH - Centro Nacional de Referência em Pequenos Aproveitamentos Hidroenergéticos

CESP - Companhia Energética de São Paulo

CFLCL - Companhia Força e Luz Cataguazes Leopoldina

CHESF - Companhia Hidroelétrica do São Francisco

COELBA - Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia

COELCE - Companhia Energética do Ceará

COPEL - Companhia Paranaense de Energia

COSERN - Companhia Energética do Rio Grande do Norte

CPFL - Companhia Paulista de Força e Luz

DENERG - Rede de Empresas de Energia Elétrica

EDF – Electricité de France

ELEKTRO - Eletricidade e Serviços S/A

ELETROCAR - Centrais Elétricas de Carazinho S.A

ELETRONORTE - Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.

ELETRONUCLEAR - Eletrobrás Termonuclear S.A.

ELETROPAULO METROPOLITANA - Eletricidade de São Paulo S.A.

ELETROSUL - Centrais Elétricas do Sul do Brasil

ENERGIPE - Empresa Energética de Sergipe S.A.

ENERSUL - Empresa de Energia Elétrica de Mato Grosso do Sul

ESCELSA - Espírito Santo Centrais Elétricas S.Á.

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FURNAS - Centrais Elétricas S.A.

GERASUL S.A.

GDF – Gáz de France

INEE - Instituto Nacional de Eficiência Energética

ITAIPO BINACIONAL

LIGTH Serviços de Eletricidade S.A.

ONS - Operador Nacional do Sistema Elétrico

PROCEL - Programa de Combate ao Desperdício de Energia Elétrica

SAELPA - Sociedade Anônima de Eeletrificação da Paraíba

CHILECTRA

CIER - Comisión de Integración Eléctrica Regional

EDF - Electricité de France

IEA - International Energy Agency

ENDESA

OLADE - Organização Latino Americana de Energia



# Capítulo 1

## Introdução

Este estudo compara as recentes evoluções nos sistemas regulamentação dos setores de energia elétrica ocorridas na França e no Brasil, com o objetivo de propor correções ao processo em curso atualmente neste segundo país.

A definição do tema deste trabalho foi elaborada a partir da constatação da existência de aspectos comuns relacionados à forma como os Estados francês e brasileiro intervieram historicamente nas suas economias nacionais, particularmente, à convergência das políticas propostas ao setores caracterizado na literatura econômica como de serviço público. Constata-se que mesmo a noção do *service public à la française* [DENOIX de SAINT MARC (1996)] guarda semelhanças com o serviço público implantado no Brasil.

Inicialmente, chama a atenção alguns aspectos comuns aos dois países em relação à forma como os seus governos, sobretudo no período pós-guerra, organizaram econômica e institucionalmente os denominados monopólios públicos dos setores de energia. Mais recentemente, contudo, diante do contexto de acirramento da concorrência internacional diante da mundialização econômica, do desenvolvimento e da consolidação dos blocos econômicos — a União Européia<sup>1</sup> e o Mercosul — observa-se que estes países passaram a adotar comportamentos divergentes com respeito às políticas relacionadas aos setores de energia elétrica.

---

<sup>1</sup> O Tratado de Maastricht estabeleceu que os Estados membros constituem a União Européia - UE que se ocupa de domínios tais como a política externa e a segurança, a justiça e os assuntos internos e esses devem ser gerados a partir de uma base intergovernamental. Esse tratado instituiu também a Comunidade Européia - CE (antes designada por Comunidade Econômica Européia) que tem como principais objetivos a realização de uma longa lista de políticas ou atividades comuns que vão da agricultura, dos transportes e da concorrência ao meio ambiente, à coesão econômica e social e à proteção dos consumidores [MAJONE (1996)].

Eleita como setor estratégico pelo Estado francês, a indústria de suprimento de energia sempre foi tratada como assunto de interesse público e aspecto inalienável da soberania nacional. A marca maior dessa política foi a incorporação, a partir de 1946, dos setores de energia elétrica, gás e petróleo ao patrimônio público. Posteriormente, para enfrentar as crises do petróleo nos anos setenta, a política nuclear francesa adotada desde então foi coroada de êxito apesar da recente evolução dos problemas sócio políticos e ambientais.

Graças à sua empresa estatal para o setor elétrico (Electricité de France — EDF), a França ocupa hoje um dos primeiros postos no mundo no que diz respeito à eficiência tecnológica, rentabilidade financeira e qualidade na prestação dos serviços aos consumidores, adaptando-se, com seu 'ritmo próprio'<sup>2</sup>, às diretivas da CE relacionadas à abertura e flexibilização dos mercados internos de energia [DUMONT (1998)].

Um interessante aspecto a ser notado entre as mudanças institucionais e estratégicas desses setores franceses é a agressiva internacionalização das atividades de suas empresas, onde é destacada neste trabalho a crescente presença dos negócios da EDF na América Latina [TIXIER et MAUCHAMP (2000)].

Assim, o Estado francês, mantendo o controle da empresa existente no setor de energia elétrica, que opera eficazmente, e preservando as especificidades do *service public à la française*, vem adaptando-se às determinações de Bruxelas — baseadas no princípio da concorrência [MAJONE (1996)], para a consolidação da CE.

O Brasil, por sua vez, depois de também nacionalizar e de incorporar ao patrimônio público empresas energéticas, instalou, nos anos sessenta e setenta, através de uma *holding* estatal — a ELETROBRÁS — e de maneira relativamente eficaz, um dos maiores parques geradores de energia hidrelétrica do mundo. Nessa nova estrutura, o domínio de tecnologias de ponta foi uma das características relevantes [SOARES (1997)]. Porém, a política energética brasileira passou a ser perturbada pelos problemas macroeconômicos que o país apresentava.

---

<sup>2</sup> Expressão utilizada pelo Primeiro Ministro francês — Lionel Jospin —, no último encontro de chefes de governos da União Européia realizado em março de 2000 na cidade de Lisboa, em resposta aos questionamentos acerca do modo particular através do qual o seu governo conduz o processo de transposição da política energética da CE em seu país [Jornal Le Monde (2000)].

Dessa forma, a partir de meados dos anos setenta, inúmeras empresas energéticas começaram a se desestruturar financeiramente, seja através da sua utilização para captar recursos no exterior com a finalidade de manter o instável equilíbrio das contas nacionais, seja através de políticas anti-inflacionárias que comprimiram durante anos as tarifas das empresas públicas brasileiras [WERNECK (1987)].

Na década de oitenta — chamada de ‘década perdida’<sup>3</sup> —, a tônica foi a grande redução da liquidez internacional e a conseqüente crise do modo de financiamento do desenvolvimento, bem como as várias tentativas frustradas de se estancar o processo inflacionário vivido pelo país. Nesse período, no qual a crise do sistema energético instaurou-se definitivamente, as empresas do setor passaram a enfrentar mais um problema: a falta de investimentos. Além disso, o mau gerenciamento dos recursos públicos — resultado da captura de vários agentes envolvidos na regulamentação setorial [STIGLER (1971)], determinou atrasos em obras de grandes empreendimentos, com repercussão na oferta de energia necessária para o país. A economia brasileira e o seu setor energético estavam debilitados, tornando a necessidade de reformas um consenso tanto nos meios políticos quanto entre os técnicos, planejadores e dirigentes de empresas.

Finalmente, nos anos noventa — com um atraso de uma década em relação aos países desenvolvidos —, ocorre o início de ‘reformas estruturais’ que têm como traços fundamentais a retração do Estado na economia e a reestruturação industrial.

Após o estabelecimento do processo inicial de reestruturação do setor de energia elétrica (no qual uma polêmica desverticalização e privatização de ativos públicos, ainda não inteiramente concluída, foi a tônica nos primeiros anos), o atual governo segue tentando consolidar uma estrutura regulamentadora para o setor de energia no Brasil.

Nesse sentido, alguns aspectos preocupantes desse processo foram: a privatização indiscriminada de empresas públicas, dissociada de uma política industrial vinculada ao setor — com objetivos explícitos de dar conta dos compromissos fiscais e orçamentários do país —, e o fato do início dessas privatizações ter ocorrido antes mesmo da definição e experimentação de uma estrutura regulamentadora qualquer. Mais preocupante ainda foi a adoção de uma

---

<sup>3</sup> Esse conceito deve ser estendido para a década de 90, período no qual vários países acentuaram o precário desempenho de suas economias nacionais em virtude da proliferação da onda neo-liberal.

estruturação de regulamentação com características tanto do modelo inglês como do americano, que, supostamente, são mais apropriados a países que possuem uma longa tradição de regulamentação liberal — e esse certamente não é o caso do Brasil [FARNETTI et WARDE (1997)].

No plano teórico, particularmente nos setores tradicionais de serviço público, uma série de questões está em debate. Em primeiro lugar, a própria definição do que vem a ser serviço público é atualmente motivo de grande discussão jurídica e acadêmica [FRISON-ROCHE (1997)], e, ainda que exista hoje um relativo consenso sobre a necessidade de se introduzir mais concorrência no funcionamento destas atividades, várias outras questões concernentes aos modelos de organização destes setores estão sendo discutidas:

*“ a princípio, onde deveria ser estabelecida a fronteira entre as atividades monopolísticas e as concorrenciais ?*

*uma vez traçada esta fronteira, como organizar as relações entre a tutela e o operador da infra-estrutura ?*

*como o operador da infra-estrutura deve tarifar o uso das redes para os concorrentes ?*

*como organizar a concorrência entre os usuários ?”* [PERROT (1995)].

Na busca de soluções para essas questões que se referem à abertura à concorrência nos chamados ‘segmentos de redes’ e o seu controle *a posteriori*, a (des)regulamentação é um objetivo fundamental — mas não o único.

Para CURIEN (1994), a regulamentação *stricto sensu*, entendida como a ação de um organismo que edita as regras e controla sua aplicação, é apenas um dos elementos do sistema global de regulamentação de um mercado. Esse sistema pode ser definido como um método de organização das relações entre todos os agentes, cuja interação determina o funcionamento do mercado. A regulamentação econômica é função intrínseca de qualquer Estado, sob qualquer regime político, econômico e social. A definição do termo regulamentação econômica, porém, varia de acordo com as escolas de pensamento econômico, concepções ideológicas e regimes de governos.

No capítulo 2 do trabalho, através de uma perspectiva histórica, apresenta-se uma revisão da literatura pertinente ao que se convencionou chamar de economia da regulamentação — isto é, a

evolução do papel econômico e regulamentador do Estado nas economias nacionais. Destaca-se aí a releitura crítica da teoria neoclássica da regulamentação, que peca por se sustentar na idéia de equilíbrio. Na sua forma mais simples, essa teoria se serve de elementos estáticos e pressupostos irrealistas, sem comprovação empírica e nem bases concretas de sustentação. Numa outra forma mais sofisticada, utilizando-se de recursos avançados da matemática, a teoria neoclássica apresenta uma tentativa de introduzir aspectos dinâmicos às situações passíveis de ocorrer nos confrontos das empresas nos seus mercados.

Aqui também são amplamente discutidos os conceitos de serviço público e as dificuldades para sua manutenção diante das exigências dos blocos econômicos para o estabelecimento de maior competição entre os agentes, bem como a introdução de uma maior liberalização dos mercados.

Finaliza-se o capítulo com a discussão do conceito de economia de redes (*économie de réseaux*) e as implicações na discussão da regulamentação dos setores que apresentam as características de redes, tal como o de energia elétrica.

No capítulo 3, inicialmente apresenta-se uma breve retrospectiva da estruturação da indústria de energia elétrica no Brasil. A importância da iniciativa privada nos primórdios dessas indústrias é descrita juntamente com uma breve evolução histórica da regulamentação no país: o código de águas, as legislações federal, estaduais e municipais, etc.[CALABI et alii. (1983)].

Num segundo momento, discute-se o contexto em que se deram as nacionalizações e a realização de incorporações ao patrimônio público de empresas do setor. Mostra-se como a energia foi vista como elemento estratégico, inserida na ideologia de segurança nacional e servindo de base para constituição do aparato regulamentar. Em função disso, analisa-se o papel desempenhado pelos militares (sobretudo a partir da instauração dos governos autoritários, em 1964), na estruturação do complexo de empresas estatais e os grandes empreendimentos do setor.

A seguir, verifica-se como os problemas macroeconômicos começam a interferir na política energética brasileira (e esta na política macroeconômica) e, particularmente, em um dos elementos vitais da sua estrutura regulamentadora: a política tarifária. Nesse contexto, são discutidos os reflexos dos choques do petróleo no sistema de regulamentação brasileiro. A maneira pela qual a deterioração da situação econômica, particularmente os compromissos financeiros externos, conduzem os sucessivos governos a utilizar as empresas estatais do setor energético como

instrumentos de suas políticas macroeconômicas, é apontada como sendo uma das principais causas da desestruturação financeira das empresas do setor. Tanto os mecanismos da captura, que foram estabelecidos entre as empresas concessionárias e os agentes responsáveis pelo sistema de regulamentação, quanto os da crise fiscal do Estado são apresentados como responsáveis pelo sub-investimento no setor e pela permanente ameaça de *black out* no país.

As grandes linhas da reforma do setor são descritas e analisadas de modo a tentar-se compreender as prováveis motivações que conduziram o atual governo a escolher uma solução privilegiando privatizações de quase todas as empresas públicas do setor para, em seguida, estruturar um sistema de reduzida possibilidade de controle público e, principalmente, desconectado de políticas públicas mais amplas [ROSA e SENRA (1995)].

No capítulo 4, apresenta-se inicialmente uma breve retrospectiva acerca da formação do setor de energia elétrica na França. Privilegia-se aqui o período do pós II Guerra Mundial, no qual a presença estruturadora do Estado é extremamente importante. Destacam-se nesse período as fusões, as incorporações de empresas energéticas ao patrimônio público e a criação da EDF. Em seguida, discute-se como, no chamado período dos *trentes glorieuses*, o conceito de *service public à la française* foi consolidado dentro da estrutura regulamentadora do setor energético daquele país.

Os choque do petróleo, a escassez de recursos energéticos e as questões de segurança nacional são consideradas as principais razões que levaram o Estado francês a se decidir pelo desenvolvimento de uma indústria nuclear. Em seguida, mostra-se a estruturação dessa indústria para a geração de energia elétrica, o que levou a França, em poucos anos, a utilizar cerca de 70% da energia nuclear na sua matriz energética — e transformou-a na maior consumidora mundial dessa fonte de energia, relativamente aos demais energéticos de sua matriz. Destaca-se nesse ponto o desenvolvimento do que pode ser chamado do ‘direito do nuclear’, isto é, a constituição de um aparato de regulamentação inovador que, respeitando as características e especificidades francesas, possibilitou o êxito da política energética do país.

O desenvolvimento tecnológico do setor energético francês, articulado através da regulamentação com uma política industrial geradora de empregos, possibilitou a rápida auto-

suficiência energética e o desenvolvimento de mercados para a comercialização de serviços tecnológicos de energia<sup>4</sup>.

A partir de uma perspectiva histórica, são analisadas as adaptações da indústria energética francesa e da sua regulamentação às exigências da CE, tanto no que se refere à abertura dos mercados quanto às questões ambientais. Destaca-se aqui o princípio da concorrência e a abertura dos mercados de serviços públicos, obrigando uma reavaliação do conceito do *service public à la française*.

Finalmente, analisam-se os principais textos legais acerca do setor de energia elétrica na França e na Europa, evoluindo-se até a transposição das diretivas da CE (*nouvelle législation européenne sur l'électricité*) pelo Poder legislativo francês. Aqui, apresentam-se algumas razões para se compreender o que realmente determinou o atraso no processo da adaptação francesa à legislação europeia.

A partir de breve uma introdução, na qual definem-se as características de distintos períodos de desenvolvimento dos setores elétricos no Brasil e na França, detendo-se na atual fase de desenvolvimento desses setores, o capítulo 5 estabelece um quadro comparativo geral da regulamentação dos setores elétricos brasileiro e francês após o início das reformas. Dessa forma, entre outras questões, o capítulo mostra os problemas relacionados à adaptação da legislação francesa ao texto legal para o setor elétrico definido pela União Europeia bem com, aspectos da fragilidade institucional do modelo adotado pelo setor elétrico brasileiro. O capítulo é encerrado com a proposição de um modelo geral de avaliação para o sistema de regulamentação do setor elétrico no Brasil.

Com isso, mostra-se que o marco regulamentador de caráter liberal adotado recentemente pelo atual governo no Brasil para o setor de energia elétrica é insustentável do ponto de vista do crescimento autônomo da economia, da sua articulação com políticas públicas e, particularmente, dos aspectos distributivos.

Em seguida, são apresentadas as conclusões do trabalho, no qual, após uma breve retrospectiva do que foi apresentado, procura-se enumerar uma série de sugestões de medidas de

---

<sup>4</sup> A EDF está presente em quatro continentes: constrói usinas termonucleares na China, tem presença como concessionária de energia elétrica no Brasil, na Argentina e em países africanos, e vende energia elétrica para inúmeros países da Europa.

política regulamentadoras inspiradas na recente experiência francesa, visando à correção de alguns dos problemas identificados na estrutura de regulamentação existente ou em via de implantação no setor de energia elétrica do Brasil.



## Capítulo 2

### Pressupostos teóricos.

#### 2.1 A economia e a política da regulamentação.

##### 2.1.1 Introdução.

Durante o desenvolvimento do capitalismo neste século, o Estado interferiu em determinados momentos e das formas mais variadas, na economia de muitos países. Todavia, apesar dessas intervenções terem variado ao longo do tempo e de terem sido realizadas de diferentes maneiras, percebe-se que algumas grandes tendências foram demarcadas.

No início do século XX, com a crise das economias industrializadas e/ou coloniais de inspirações nacionalistas no plano político e do *laissez faire* no plano econômico, parte considerável do mundo ‘civilizado’ destruiu-se em disputas bélicas de dimensões jamais vistas pela humanidade.

Após as duas grandes guerras, — cuja maior conseqüência foi a consolidação da hegemonia americana no cenário econômico mundial —, observou-se um envolvimento cada vez maior do Estado na reorganização das economias da maior parte dos países, em virtude da destruição das principais nações industrializadas e da descrença generalizada na política do *laissez faire* econômico.

Conseqüentemente, no decorrer das três décadas após o fim da II Guerra Mundial foram adotadas, em toda parte, as seguintes medidas inspiradas na teoria keynesiana dos anos trinta: políticas macroeconômicas mais ativas; nacionalização de empresas; incorporação ao patrimônio público de empresas privadas; criação de novas empresas públicas, aumento do gasto público e,

mais importante para o propósito deste trabalho, expansão da amplitude e da profundidade das atividades de regulamentação.

Durante esse período, também chamado de *trentes glorieuses* pelos franceses ou *golden age of capitalism* pelos anglo-saxões, o desenvolvimento econômico alcançou níveis nunca antes observados. Em decorrência de políticas industriais e tecnológicas bem-sucedidas articuladas pelos Estados nacionais, o crescimento do emprego e do 'bem estar' foi uma constante nos países da Europa Ocidental, nos EUA e no Japão.

A exaustão desse modelo de desenvolvimento surge paulatinamente no final dos anos sessenta, materializando-se sob as formas política, sócio-ambiental, moral, cultural e econômica. A crise do modo de utilização de energia destaca-se neste contexto, no qual foram relevantes os dois choques de oferta do petróleo ocorridos na década de setenta. Esses tiveram conseqüências importantes no mercado financeiro internacional, gerando enormes dificuldades às economias mundiais e, de forma mais acentuada, para aqueles países que dependiam de empréstimos para financiarem o seu desenvolvimento, como foi o caso do Brasil.

O mundo passava por período de transição e, devido a desempenhos econômicos menos expressivos, foi constatado que a "Era de ouro" tinha chegado ao fim. Dessa forma, as políticas Keynesianas — que levaram os Estados a trabalharem com enormes déficits públicos e a administrarem a chamada demanda efetiva para impulsionar o desenvolvimento econômico — passaram a ser questionadas. Além disso, a ortodoxia do 'capitalismo regulado' do período pós-guerra passou a ser repensada política e intelectualmente.

Entretanto, de acordo com CHANG (1997), nada durante esse período indicava uma diminuição da regulamentação governamental. Esse autor declara que, em muitos países industrializados, havia uma reavaliação do custo humano e ambiental da rápida industrialização e um conseqüente crescimento nos movimentos políticos, que exigiam a redução de tais custos. Isso resultou no aumento do leque de questões sociais (como por exemplo, no aumento das questões referentes à proteção do consumidor, ao padrão do trabalho e à proteção ambiental), que passaram a ser inseridas no domínio da regulamentação — domínio que antes era predominantemente ocupado por questões econômicas. Ele declara ainda que, nesse período, existiu uma maior abrangência do

estatuto regulamentador do governo em áreas sociais, enquanto iniciou-se um processo de redução de tais mandatos em áreas econômicas. Portanto, o surgimento dessas transformações vivenciadas por esses países de desenvolvimento industrial e social avançado como uma resposta às demandas políticas, parece ser uma explicação extremamente razoável.

Como desdobramento deste processo, chegam ao poder, no final dos anos setenta, governos conservadores em importantes países (entre os quais destacam-se o de Ronald Reagan nos EUA e o de Margareth Thatcher na Inglaterra), que começaram a rever a forma pela qual o Estado atuava na economia, e, em função disso, passaram a adotar políticas agressivas de desregulamentação dos mercados. Esse processo estendeu-se amplamente pelo mundo a partir da década de oitenta — o que levou muitos países a adotarem extensivas reformas nos seus sistemas de regulamentação, cuja maioria era composta por instrumentos visando à desregulamentação dos mercados.

Num primeiro momento, é importante que alguns conceitos sejam definidos, para que, em seguida, seja aprofundada a análise dos períodos descritos acima, de modo a questionar mais profundamente quais as razões e as diferentes motivações desse processo para os países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como as conseqüências de tais mudanças.

A despeito de toda a polêmica sobre o conceito de regulamentação<sup>1</sup> na teoria econômica, neste trabalho será adotado o seguinte conceito: *regulamentação é o conjunto de atividades governamentais (legislação, fiscalização, penalizações, etc.) que procura afetar o comportamento dos agentes econômicos do setor privado e público, em virtude da constatação da existência de disfunções nos mecanismos de mercado, de maneira a enquadrá-los com o 'interesse público'*.

---

<sup>1</sup> Como já consagrado na literatura técnica brasileira, adotaremos o termo "regulamentação" ao invés de "regulação" para a tradução da expressão "regulation" [RAMOS (1993)]. De acordo com ROSA e SENRA (1995:43), o termo regulação é distinto de regulamentação pois não pressupõe a intervenção governamental, podendo-se relacioná-lo ao papel de "autoregulação" do mercado na teoria liberal. Agradeço ao Professor Sérgio Bajay que ressaltou, durante o Exame de Qualificação dessa Tese, que a expressão regulamentação pode ser confundida com a ação legisladora de detalhamento das Leis. Contudo, neste trabalho será adotado o termo 'regulamentação' para ressaltar o caráter ideológico intrínseco à discussão semântica.

Apesar das várias definições existentes para o que vem a ser interesse público<sup>2</sup> (discussão que será retomada mais adiante), e contrariamente à concepção neoclássica de regulamentação, entende-se que as atividades de regulamentação não excluirão a possibilidade de que a provisão de bens e serviços públicos seja realizada através do orçamento público, financiada por empresas públicas ou através da adoção de taxas e subsídios.

Como indicado adiante, as formas de intervenção dos governos visando alcançar os objetivos de interesse público são múltiplas. Isso não exclui a existência de empresas públicas que atuam com plena autonomia em relação ao Estado (com base na obediência de contratos periodicamente revisados entre o governo e a direção das empresas, tal como os chamados os "contratos de planos" existente na França), nem a existência de empresas de caráter misto, que não são nem totalmente privadas, nem totalmente públicas.

Ao admitir-se que as condições com as quais um mercado opera livremente, ainda que imperfeitas, são superiores às atividades desse mesmo mercado sujeito à regulamentação, o conjunto de ações que procura eliminar todo tipo de regras que dificultem o seu bom funcionamento é designado de desregulamentação.

No período analisado os monopólios naturais, públicos e privados, constituíram-se no *locus* privilegiado das regulamentações existentes na maior parte do mundo capitalista. Tornando-se, como veremos na subseção a seguir, no ponto principal das medidas de desregulamentação prescritas.

O conceito de monopólio natural, na sua forma tradicional, pressupõe a existência no mercado de um monoprodutor que possua custos médios decrescentes de acordo com a produção. Além disso, os segmentos definidos como monopólios naturais requerem grandes somas de investimentos irrecuperáveis (*sunk costs*) em redes de distribuição, característica típica dos setores de infra-estrutura que normalmente são considerados serviços públicos (tais como os setores de energia elétrica, de telecomunicações, ferrovias, correios, etc.). Esta situação era justificada devi-

---

<sup>2</sup> O que vem a ser designado de "interesse público" na literatura convencional é definido a partir da noção particular de "bem-estar social" derivada da economia neoclássica, que nem sempre é aceita. Contudo, mesmo na estrutura neoclássica, existe um debate em curso acerca da exata definição do termo "bem-estar social" [STIGLITZ (1988)].

do à possibilidade de que os custos fossem maiores caso existisse uma série de competidores no mercado. Afinal, não seria razoável que empresas concorrentes numa área determinada construíssem novas redes de transmissão de energia, de telefonia ou novas linhas ferroviárias, uma vez que, do ponto de vista social, a concorrência dentro do mercado seria indesejável. Assim, a noção tradicional do monopólio natural, baseada na existência de economias de escalas (que acarretam ineficiência ou instabilidade de preços em face de um ambiente competitivo) tornaria aceitável a intervenção nesse mercado.

### **2.1.2 O período pós-guerra: políticas keynesianas, forte regulamentação e a consolidação do Estado do bem estar social nas economias.**

Com a crise estrutural vivida pelo capitalismo e em função das novas forças políticas reformistas surgidas no período pós-guerra, instituiu-se em inúmeros países uma forte tendência contra o *laissez faire*. A partir de teorias baseadas em Keynes, o pleno emprego e a prevenção das violentas flutuações macroeconômicas foram colocados na ordem do dia da agenda política, materializando-se através do uso de ativas políticas macroeconômicas. Na Europa ocidental, no Japão e em vários países em desenvolvimento, ocorreu uma onda de nacionalizações e incorporações ao patrimônio público de muitas empresas privadas em setores estratégicos, bem como a adoção de um conjunto de regulamentações de maneira a permitir que os Estados exercessem um controle mais expressivo das respectivas economias. Destaca-se o fato de que alguns países, tais como os EUA e a Inglaterra, também usaram várias medidas de regulamentação para controlar o ‘excesso’ das instituições capitalistas, ou para modernizar as suas economias. CHANG (1997) declara que,

*“a despeito de sua reputação como quintessência da economia de livre mercado, os EUA estavam adiante de outros países desenvolvidos em muitas áreas da regulamentação. Em contraste com a maior parte de países desenvolvidos, os quais aderiram à políticas de laissez faire durante o período entre as duas Grandes Guerras, a força reformista dos EUA tinha já obtido êxito no final dos países nos anos trinta ao estabelecer um extenso regime de regulamentação dos monopólios naturais em vários serviços de utilidade pública (telecomunicações, água, eletricidade, gás, óleo), transporte (rodoviário, aéreo, ferroviário), vendas por atacado e distribuição por varejo e finanças”*

As regulamentações dos EUA tiveram os seguintes objetivos: melhoria da eficiência alocativa em face da significativa economia de escala, melhoria da eficiência produtiva na ausência de

pressão competitiva, prevenção da ‘excessiva’ competição que freqüentemente leva às guerras desestabilizadoras de preços e disponibilização universal dos serviços. Além disso, a regulamentação antitruste foi significativamente fortalecida durante este período.

Nos países da Europa Ocidental e Japão, os regimes de regulamentação desenvolveram-se sob formas diversas daquelas dos EUA. Segundo CHANG (1997),

*“isso foi devido, principalmente, ao fato de que a visão de competição empregada por esses governos era orientada para o que pode ser chamada ‘visão continental’ (representada por MARX, SCHUMPETER e HAYEK). Esses economistas olhavam a existência do poder de mercado como uma consequência inevitável do esforço competitivo, em função da inovação tecnológica e organizacional. A visão neoclássica, por sua vez, estava apoiada no estilo da legislação americana antitruste e enxergava a existência do poder de mercado como um anátema para a competição”.*

Esse autor destaca ainda outras importantes diferenças entre os sistemas de regulamentação dos EUA e dos demais países industrializados. As principais são as seguintes:

*“— A distribuição, através de empresas públicas, da maior parte dos monopólios naturais desses países. Essa distribuição, porém, não foi tecnicamente regulamentada, ao passo que, nos EUA, ela fazia parte dos objetivos primordiais da regulamentação;*  
*— A ausência de ênfase significativa na regulamentação antitruste desses países, diferentemente do procedimento adotado pelos EUA. O governo francês, especialmente nos anos sessenta, encorajava fusões acreditando explicitamente que as firmas francesas precisavam se tornar grandes para sobreviverem à competição internacional; e, sobretudo,*  
*— Os objetivos da regulamentação. Os países da Europa Ocidental e o Japão assumiram o comportamento de catching-up vis-à-vis aos EUA e os regimes de regulamentação foram freqüentemente configurados de modo a atingir objetivos ‘desenvolvimentistas’, que enfatizassem considerações dinâmicas, tais como a melhora da produtividade, salto tecnológico e a realização de eficientes mudanças estruturais. O regime de regulamentação americano, por outro lado, foi direcionado principalmente para preocupações estáticas de eficiências alocativa e produtiva e para algumas preocupações com a equidade”.*

De acordo com o autor, “essa distinção corresponde grosso modo à famosa distinção de JOHNSON (1982) entre o ‘Estado regulador’ — exemplificando o Estado americano do período pós-guerra — e o ‘Estado desenvolvimentista’ — representado pelo Estados japonês e francês do pós-guerra”.

Concatenadas a essas mudanças no mundo real, aparece nesse período uma série de desenvolvimentos teóricos na área de ‘economia do bem-estar’ [PIGOU (1920)], que produzem justificativas formais para a intervenção do Estado. A seguir, são analisados os desenvolvimentos mais

significativos.

Na teoria microeconômica tradicional, a avaliação da questão dos benefícios proporcionados por uma determinada estrutura de mercado faz parte do campo de estudos denominado 'economia do bem-estar'. Após a caracterização dos agentes econômicos, verifica-se a forma pela qual consumidores e produtores beneficiam-se do processo produtivo. Dessa forma, o bem-estar é definido pela soma do excedente do produtor e do consumidor. O bem-estar é máximo quando o preço iguala-se ao custo marginal. De um lado, essa situação é o resultado da existência da 'eficiência alocativa' e está diretamente relacionada à maximização do bem-estar social. De outro lado, a questão da 'eficiência produtiva' relaciona-se à otimização do produtor, que procura atingir a quantidade que maximize seu lucro.

Portanto, para essa concepção teórica, o bem-estar é uma função a ser otimizada pelo regulamentador e que as eficiências alocativa e interna estão presentes apenas nos modelos de competição perfeita. Nas situações de monopólios, existem perdas do bem-estar, pois, embora eficiente produtivamente, a alocação de recursos não é satisfatória. Nesse sentido, justifica-se uma intervenção neste mercado através de um *trade-off* entre a eficiência produtiva e a social, de modo a se buscar uma 'situação de equilíbrio'.

Na teoria de 'bens públicos', sistematizada por SAMUELSON (1954), a dificuldade da exclusão dos não-pagadores (condição de 'não-exclusividade') e a ausência de efeitos adversos a partir da adição de consumidores extras (chamada de condição de 'não-rivalidade no consumo') criam uma situação na qual as pessoas recebem o incentivo para que, independentemente de outros fornecedores, elas próprias forneçam esses bens (*free ride*). Isso pode gerar um desinteresse dos agentes do setor privado para o suprimento de determinados bens no mercado e, dessa maneira, a oferta desses bens pelo governo ou a regulamentação dos fornecedores do setor privado acaba sendo justificada. É esse o caso de bens e serviços tais como: defesa, justiça, ordem pública e infra-estrutura física.

Uma extensão direta do trabalho de PIGOU (1920) durante esse período foi a análise das externalidades através do trabalho de SCITOVSKY (1954). Foi argumentado que, quando existem externalidades, os custos e benefícios individuais diferem dos sociais e, conseqüentemente,

ações individuais não restritivas resultarão em várias ações com externalidades negativas (como poluição, por exemplo) e um número reduzido de outras com externalidades positivas (como P&D básica). Embora seja ponto pacífico que taxas e subsídios são medidas teoricamente melhores que a regulamentação para negociar com externalidades, ela é freqüentemente utilizada para esse propósito devido às dificuldades administrativas e políticas associadas aos esquemas de taxas e subsídios, como por exemplo, o controle da emissão de poluentes pelos carros.

A área da economia do bem-estar que se relaciona mais diretamente à regulamentação é a dos monopólios naturais. Entretanto, argumenta-se que a existência dos monopólios naturais resulta em todos os vícios associados aos mercados não-competitivos: a própria perda do bem-estar; ineficiência produtiva; falta de pressão competitiva; maior possibilidade de colusão entre as firmas; chances de ocorrerem 'preços predatórios' e investimentos inadequados. Outros tipos de comportamentos dispendiosos, tais como o crescimento da exploração, por firmas dominantes, de consumidores e fornecedores de insumos, seriam outra consequência dessa política. Naturalmente, considera-se necessário que o governo ou fragmentasse as firmas ou regulamentasse o comportamento delas de modo a minimizar esses vícios.

Todas essas teorias sugerem que os governos se engajem na produção direta dos bens públicos ou, ao menos, os financiem, através do uso de taxas e subsídios de forma a encorajar certas atividades (as que tivessem externalidades positivas) e desencorajar outras (as de externalidades negativas). Além disso, é necessário impor restrições àquelas firmas em indústrias de monopólio natural (ou oligopólio natural), no que diz respeito ao estabelecimento de preços, investimentos, etc.

Com esses desenvolvimentos, muitas práticas de regulamentação existentes foram melhor estruturadas e algumas novas práticas puderam posteriormente contar com uma justificativa teórica mais segura quando introduzidas.

Durante esse período, os objetivos desenvolvimentistas dos países em desenvolvimento (em função do desejo de ganhos econômicos e do estabelecimento de políticas de independência em relação aos países centrais) desempenharam um papel mais importante do que o dos desenvolvidos na configuração da estrutura regulamentadora. Tentativas deliberadas foram empreendidas



para promover o desenvolvimento industrial através de um amplo leque de medidas regulamentadoras e outras políticas.

Uma grande parte das decisões de investimentos e de regulamentação foi conduzida pelos governos através do controle de empresas públicas nacionais, de programas de investimentos públicos setoriais e, em alguns casos, de atuação no setor financeiro. A regulamentação sob investimento direto no exterior - IDE e a importação foi algumas medidas impostas de maneira a proteger da competição externas indústrias em formação. Outras medidas foram o controle do ritmo, da forma da tecnologia importada e a promoção da capacitação tecnológica nativa.

A licença industrial e outras formas de regulamentação para entrada no país foram usadas de forma a induzir investimentos manufatureiros, além de proporcionar lucro garantido aos investidores (que, se assim não fosse, investiriam em atividades não manufatureiras de menor risco), coordenar decisões de complementaridade dos investimentos e influenciar quantidades e tipos de investimentos de acordo com a estratégia geral de industrialização.

Nesse período, a maior parte dos países, desenvolvidos e em desenvolvimento, experimentaram um rápido crescimento e uma prosperidade material sem precedentes. Embora seja impossível fazer uma avaliação geral da eficácia dos regimes de regulamentação dos países durante esse período, é claro que, em muitos países, a estrutura que surgiu no início desse período funcionou razoavelmente bem. Muitos países desenvolvidos da Europa Ocidental e o Japão alcançaram um extraordinário sucesso com a modernização econômica.

Admite-se que o regime de regulamentação americano atingiu plenamente os objetivos de fornecer serviços de alta qualidade amplamente disponíveis, arranjos contratuais seguros e preços estáveis (freqüentemente com subsídios cruzados). Durante esse período, o quadro no mundo em desenvolvimento foi mais heterogêneo; porém, na maior parte dos países, os regimes de regulamentação do pós-guerra funcionaram razoavelmente bem durante o período e, de fato, eles obtiveram muito sucesso somente em poucos países. Embora existissem algumas vozes solitárias que atacassem a regulamentação e a intervenção governamental geral [HAYEK (1944); FRIEDMAN (1962)], no fim desse período um firme consenso foi consolidado: o de que um regime de regu-

lamentação ativa era necessário para a melhorar a eficiência, promover o crescimento e distribuir os frutos do progresso econômico de uma forma mais equilibrada.

### **2.1.3 O período de transição: crise e início das mudanças do Estado regulamentador.**

Durante os anos setenta, muitos países desenvolvidos, embora não todos, entraram num período de crise industrial. Esses países viram suas firmas perderem mercados para os concorrentes emergentes do Japão e os novos países industrializados da Ásia. Este processo, combinado com o fortalecimento do poder de barganha dos trabalhadores, resultado da proximidade do pleno emprego, significou, freqüentemente, uma intensificação do esforço distributivo, manifestado na aceleração inflacionária, e conduziu à deterioração da performance econômica e ao colapso no corporativismo político instalado no período do pós-guerra.

Embora não houvesse consenso no meio acadêmico de que o aparato de regulamentação fosse o principal responsável pela crise vivida, as falhas existentes nesses regimes tornam-se mais aparentes durante esse período, devido principalmente ao clima de mudança política existente, que gerou as condições ideais para a prática de desregulamentações em larga escala [CHANG (1997)].

Nos países em desenvolvimento, os anos setenta também marcaram um crescimento dos problemas dos modelos freqüentemente denominados de ‘modelos de industrialização de substituição de importações’ [TAVARES (1975)], nos quais o Estado era o condutor da industrialização. Ficou constatado que os regimes de regulamentação desses países não se ajustavam mais às novas condições das economias domésticas (resultantes do sucesso da política na qual o Estado era o condutor da industrialização) e no quadro de mudanças estabelecido na economia mundial [CHANG (1997)].

É importante destacar o papel da energia neste contexto de crise generalizada. Na década de setenta ocorrem duas grandes retrações na oferta de petróleo pelos países produtores. Em 1973 e em 1979, a OPEP aumentou excessivamente os preços do barril desse produto. Como consequência, ocorreu uma retração generalizada do consumo de petróleo por parte dos importadores, que

passaram a adotar outras políticas energéticas<sup>3</sup> para fazer face aos altos preços estabelecidos [FURTADO (1995)]. Porém, o resultado mais grave das decisões da OPEP foi a diminuição da reciclagem dos chamados ‘petrodólares’ por parte desses exportadores de petróleo, o que acabou sendo refletido no crescimento exagerado das taxas de juros do mercado financeiro internacional.

Desta forma, o financiamento das dívidas e déficits públicos tornou-se extremamente caro para os países, e criou uma situação particularmente difícil para os países em desenvolvimento que baseavam suas políticas de investimentos em financiamentos obtidos no mercado financeiro internacional. Disso decorre a declaração de incapacidade de pagamento dos compromissos financeiros por parte de alguns desses países. O caso mais discutido nessa época (chamada pelos economistas de ‘crise da dívida’) é a situação do México em 1982.

Entretanto, somente a partir dos anos oitenta os países em desenvolvimento passaram a introduzir um processo mais amplo de desregulamentação em suas economias — embora o Chile já tivesse empreendido um caminho da ‘revolução neoliberal’ (sujeito ao brutal controle do General Pinochet, em meados dos anos setenta). No Brasil, por razões que se discutem a seguir, isto só ganhou importância nos anos noventa.

Durante os anos setenta, foi desenvolvida uma série de teorias econômicas, comumente designadas de *government failure theories*, e aqui chamadas de ‘teorias sobre as falhas governamentais’<sup>4</sup>. A essência das argumentações dessas teorias era que a ação dos governos em busca do bem-estar social apresentava limites que não eram explicitados nem na teoria econômica do bem-estar, nem por outras teorias econômicas pró-intervencionistas. Inicialmente, argumentava-se que o governo é uma organização controlada por grupos com pretensões individuais próprias (tais como grupos de políticos que buscam se reeleger e burocratas que visam salários mais altos e mais poder) e, ao mesmo tempo, influenciado por grupos de interesses, que implementavam polí-

---

<sup>3</sup> Esse foi o momento a partir do qual os esforços tecnológicos dos países importadores de petróleo se intensificam, visando à diminuição da dependência dos produtores. Isto ocorre de vários modos, como por exemplo, através da busca de outras áreas produtoras. Esse foi o caso das empresas inglesas no Mar do Norte. A França, por sua vez, acelera o seu programa nuclear para geração de energia elétrica. Além de expandir sua área de pesquisa petrolífera para o mar, o Brasil cria uma interessante política para produção de álcool etílico anidro para ser utilizado como combustível automotivo, o PROALCOOL [GUERRA (1986)].

<sup>4</sup> MUELLER (1979), CULLIS e JONES (1987).

ticas que servissem aos seus interesses. Em seguida, afirmava-se que, mesmo admitindo-se que o governo tenha a intenção de promover o interesse público, ele não teria a possibilidade de realizá-lo, porque isso teria um custo muito alto. Assim, são geradas conseqüências danosas associadas, tais como o desvio de recursos em atividades dispendiosas de *lobbying* (a assim chamada teoria da ‘procura por aluguéis’, *rent-seeking*).

Para combater essas fraquezas cruciais, a ‘teoria sobre as falhas governamentais’ desempenhou um importante papel na mudança do pensamento intelectual dominante, atuando contra as teorias intervencionistas. Conseqüentemente, dois desenvolvimentos teóricos são notáveis.

O primeiro se refere aos argumentos da ‘captura da regulamentação’ — inicialmente proposto por STIGLER (1971) e POSNER (1974), e desenvolvido por PELTZMAN (1976) —, que declaram que as agências de regulamentação, uma vez criadas, tornam-se objetos de ‘captura’ por grupos de interesses, incluindo aí produtores, consumidores e grupos de interesses públicos. Embora nenhum grupo possa ter êxito completo na captura das agências reguladoras, argumenta-se que os grupos de produtores são comumente mais eficazes na captura dessas agências, porque eles, sendo menores em número e bem dotados em recursos, são melhores para organizar ‘ações coletivas’. Assim, a teoria da captura de regulamentação prediz que agências regulamentadoras irão promover os interesses dos produtores, ao invés do interesse público, através das regulamentações implementadas, que, efetivamente, criarão barreiras que intimidarão novos ingressantes, com um efeito positivo muito pequeno sob o bem-estar social [CHANG (1997)].

O segundo ocorreu por causa do crescimento da teoria da procura por aluguéis — *rent-seeking*, desenvolvido nesse período por TULLOCK (1967), KRUEGER (1974) e BUCHANAN et alii. (1980). De acordo com essas argumentações, os monopólios (e as associações dos *rents*) são, na sua maioria, (se não na sua totalidade) criados pela imposição das regulamentações governamentais. Em função disso, argumenta-se que as pessoas pagam para influenciar as decisões governamentais sobre os gastos de recursos. Teoricamente, para exercerem influência, tais custos (chamados de *rent-seeking costs*) podem ser um preço extra a ser pago por aqueles que adquirem as *rents*, mas eles levarão a uma redução líquida no produto social e, conseqüentemente, a uma perda do ponto de vista social. Por isso, a teoria declara que os custos sociais dos monopólios não

só geram ineficiências alocativas geralmente associados a eles, mas também os custos de criação de monopólios, que são os custos *rent-seeking*.

Outro aspecto relevante do desenvolvimento durante esse período foi a idéia de que as concessões leiloadas (*franchise auctioning*) poderiam ser melhores do que a regulamentação. A idéia — que foi desenvolvida após o artigo seminal de DEMSETZ (1968) — era que a regulamentação governamental dos monopólios naturais, que tenta estimular um produto competitivo, pode ser substituída pela ‘competição para o monopólio’ (processo de leilão competitivo para a franquia do monopólio, normalmente garantida por um período de tempo específico para a oferta mais alta no leilão).

Durante esse período, também foram formulados alguns ataques teóricos que se baseavam na preocupação acerca da eficiência dos regimes regulamentação existentes nos países em desenvolvimento [BALASSA e alii.(1982); LITTLE (1982); LALL (1983)]. Esses ataques (argumentos algumas vezes chamados de ‘*gets the prices right*’), afirmavam que a tentativa dos países em desenvolvimentos irem contra a lógica do mercado e a força da industrialização resultavam em uma série de procedimentos ineficazes.

Todavia, a crítica mais radical em relação à política econômica veio de um grupo de economistas que trabalhava com a chamada teoria da dependência<sup>5</sup>. Eles diziam que a razão da ineficácia dos regimes de regulamentação persistir em muitos países em desenvolvimento é que eles serviam aos interesses de países imperialistas e aos interesses de *compradores* nativos.

#### **2.1.4 A revolução conservadora: globalização e desregulamentação dos mercados.**

O sucesso competitivo do Japão e dos novos países industrializados do sudoeste asiático no comércio internacional, sobretudo a partir dos meados da década de setenta, tornou evidente o permanente atraso no desempenho dos EUA e dos países da Europa Ocidental. Evidentemente, outros sinais, tais como a tendência à baixa taxa da lucratividade industrial [GILLMAN (1980)], que exigiam uma expansão contínua e sem precedentes das atividades capitalistas no mundo, e o enorme *déficit* comercial dos EUA, indicavam que o ‘modo de acumulação fordista’ estava agonizando [BOYER (1990)].

Essa situação levou a profundas modificações tanto nos modelos econômicos inspirados no gerenciamento Keynesiano da demanda agregada quanto na extensiva regulamentação governamental. Conseqüentemente, a perda de interesse pela política macroeconômica Keynesiana passou a gerar uma redução do tamanho do 'Estado do bem-estar' nos países desenvolvidos.

Ao mesmo tempo, os meios intelectuais e políticos reabilitaram de maneira vigorosa um conjunto de idéias contra a intervenção geral do Estado na economia e contra a regulamentação. Nos anos oitenta, essas idéias foram difundidas no mundo todo. Assim, devido às várias pressões internas e externas, muitos países promoveram extensivas reestruturações das relações entre o Estado e a economia, incluindo aí reformas dos sistemas de regulamentação, cortes de orçamento e privatizações. Por detrás dessas políticas estavam inúmeras novas teorias construídas a partir dos argumentos oriundos da teoria das falhas governamentais da década de setenta [CHANG (1997)].

Os primeiros países a reorientarem suas políticas em direção à desregulamentação (e à privatização, no caso da Inglaterra) foram os EUA e a Inglaterra. Em seguida, outros países desenvolvidos também começaram a se reestruturar, de diferentes maneiras, de modo a favorecer a desregulamentação e a redução geral do envolvimento dos governos na economia. Entre as medidas adotadas, destacaram-se a adoção, por parte das empresas públicas destes países, de estratégias comerciais mais agressivas e uma melhor gestão dos subsídios sociais (o que foi o caso da EDF e GDF na França). Além disso, passou-se a introduzir métodos de regulamentação mais fortemente orientados para o mercado, tais como leilões para concessões (*franchises*) e competição por comparação (*yardstick competition*)<sup>6</sup>.

Ao mesmo tempo, houve uma redução significativa das atividades de desenvolvimento dos governos de vários países. Até mesmo a França passou a reorientar a sua política industrial, o que é discutido mais adiante. Ironicamente, porém, nesse período surgiu também o vigoroso debate da política industrial desenvolvimentista nos EUA, induzido pelo sucesso de tais políticas na principal economia concorrente, o Japão [JOHNSON (1984)].

---

<sup>5</sup> Para uma retrospectiva, veja PALMA (1978).

<sup>6</sup> A "*yardstick competition*" refere-se à divisão do mercado em sub-monopólios (por exemplo, monopólios regionais), nos quais o regulamentador usa métodos explícitos de comparação para, em seguida, definir objetivos gerais de desempenhos.

No que se refere aos países em desenvolvimento, as políticas econômicas, que se baseavam na disponibilidade dos recursos financeiros baratos reciclados pelos países exportadores de petróleo, tornaram-se insustentáveis com a súbita escassez de capital internacional a partir do final da década de setenta. Nesse período, as políticas macroeconômicas restritivas adotadas pelos países desenvolvidos — especialmente altas taxas de juros — fizeram com que muitos países da África e da América Latina mergulhassem em uma recessão econômica e enfrentassem um prolongado declínio econômico na década de oitenta — período que veio a ser designado na literatura econômica como ‘década perdida’<sup>7</sup> do desenvolvimento [SINGH (1990)].

As causas dos problemas econômicos destes países no período analisado são, por um lado, ocasionadas pelo mau gerenciamento interno das economias e, por outro, aos choques macroeconômicos externos. Conseqüentemente, a continuação dessas políticas tornou-se inviável. Desta forma, o descontentamento político interno e, sobretudo, as pressões externas das agências internacionais (FMI, Banco Mundial, etc.) levaram a maioria dos países em desenvolvimento a adotar sérias reformas em seus regimes regulamentação e, principalmente, a modificar a maneira de se relacionarem com o setor privado. Evidentemente, essas mudanças aconteceram das mais diferentes maneiras entre os países em desenvolvimento. Por exemplo, na América Latina, o Brasil foi um dos últimos países a empreender essas reformas liberalizantes.

No plano teórico, apesar da literatura sobre a teoria sobre as falhas governamentais (que surgiu na década de setenta) ter tido novas abordagens, ao apresentar outras justificativas para as políticas de desregulamentação, também nesse período deu-se o crescimento da chamada ‘nova teoria da regulamentação’. Essa teoria enfatiza os problemas informacionais e de incentivos no processo de regulamentação e analisa de que modo a existência de assimetrias informacionais entre o regulamentador e as firmas regulamentadas gera custos extras de monitoramento, ineficiências produtivas, uso de combinações incorretas dos fatores de produção e outras ineficiências gerais [TIROLE et LAFFONT (1993)].

Uma recente extensão dessa literatura preocupa-se com a questão do ‘comprometimento credível’<sup>8</sup> nas reformas dos sistemas de regulamentação empreendidas [SPILLER (1994)]. Um

---

<sup>7</sup> Veja observação sobre a extensão deste termo no capítulo 1.

<sup>8</sup> Tradução livre do autor de *credible commitment*.

governo que apresenta problemas de credibilidade (devido a sua história de instabilidade política ou econômica, por exemplo) deverá empreender ações para limitar estes problemas de forma a tornar válida a reforma. Estas ações devem incluir medidas referentes à obediência de algumas regras simples e rígidas, à constituição de agências de regulamentação politicamente independentes ou ainda à utilização da credibilidade de algumas autoridades externas, como por exemplo, instituições de financiamento internacionais.

Um outro desenvolvimento teórico nesse período é o da literatura sobre ‘direitos de propriedades’ para questões pertinentes à regulamentação [BRAZEL (1989)]. Esta teoria, que surgiu a partir do artigo seminal de COASE (1992), afirma que, em certas situações, a existência das externalidades é devida à ausência de alguns direitos de propriedades. Assim, a teoria sugere que a criação dos chamados ‘mercados relevantes’ pode resolver os conflitos gerados pelas externalidades. Evidentemente, a condição para que isso ocorra é que os custos de transações relacionados não sejam tão altos, como foi ressaltado pelo próprio COASE (1992). Os exemplos dados habitualmente — e colocados em prática por alguns países em determinadas áreas — são o do estabelecimento de mercados que permitem comercializar-se direitos para poluir, ou o da definição das ‘ecotaxas’ (taxas pagas pela poluição resultante das atividades produtivas). Afirma-se que, através dessas políticas, as empresas estarão mais propensas a escolher ‘tecnologias limpas’ de produção, tornando-se desnecessária a regulamentação governamental direta.

Desde então, apesar do surgimento de uma grande quantidade de novos enfoques teóricos, que defendiam a desregulamentação dos mercados, a ‘teoria dos mercados contestáveis’ [BAUMOL et alii. (1982)], sem dúvida foi aquela que mais influenciou as justificativas referentes às políticas adotadas. Nessa teoria, argumenta-se que a regulamentação governamental de um monopólio natural pode ser dispensável caso não exista nenhuma necessidade de significativos investimentos irrecuperáveis (*sunk investments*) para entrar na indústria. O raciocínio por detrás dessa argumentação é que, com baixas barreiras à entrada, os mercados tornam-se contestáveis, ou até mesmo competitivos. Isso ocorre porque novos ingressantes podem surgir facilmente e a simples possibilidade de novos concorrentes nesse mercado fará com que o monopolista adote práticas não abusivas para o consumidor, buscando, ao mesmo tempo, a eficiência produtiva. Assim, o que aparenta ser um monopólio natural pode ser de fato um mercado com baixa competi-



vidade, tornando desnecessária a regulamentação. Embora sua aplicabilidade seja limitada (uma vez que as situações de monopólios naturais geralmente ocorrem devido à necessidade de realizar ‘investimentos empatados’), este argumento conduz a um reexame de alguns pontos convencionalmente aceitos na teoria de regulamentação.

A própria noção de monopólios naturais é ampliada ao ser introduzido o conceito de ‘sub-aditividade de custos’ em lugar de economias de escala [BAUMOL et alii.(1982)]. Este conceito permite a caracterização de uma indústria como monopólio natural, mesmo não existindo economia de escala para toda a faixa de produção. Ou seja, ainda que não sejam verificados retornos de escala por toda a curva de oferta, a conclusão de que um único produtor possa produzir de forma mais econômica é pertinente.

Ou seja, o custo do monopolista na produção de ‘ $q$ ’ unidades é menor do que o de muitas firmas atendendo a uma fração da quantidade demandada. Considerando-se que os custos devem ser sub-adicionados até um certo ponto, deve-se analisar todo o vetor de produtos de maneira que a demanda defina a faixa relevante. Ao enunciar um vetor de produtos, não se supõe que haja apenas uma mercadoria sendo suprida. Desta forma, é também importante a idéia de economia de escopo, que diz respeito à vantagem que uma empresa alcança, em relação a outras separadas, a medida que produz uma dada quantidade de dois ou mais produtos conjuntamente. Nesse sentido, a indústria é definida como um monopólio natural se ela apresenta uma função de custos sub-aditiva por toda a faixa relevante da produção.

Nestes termos, as condições de sub-adição e sustentação do monopolista questionam a racionalidade essencialmente estática da visão tradicional de economia de escala. Dada a não-sustentação do monopolista, a ameaça de outros competidores levará à entrada de mais de uma firma, no caso da não existência de uma economia de escala contínua. A regulamentação aparece como uma necessidade de contornar a não-sustentação, e conseqüentemente, para evitar uma lacuna de oferta em função da preferência pela sustentabilidade do monopólio.

Contudo, aparecem críticas à idéia dos mercados contestáveis. Uma delas afirma que, além de se assentar sobre premissas questionáveis, a idéia dos mercados contestáveis repousa sobre uma análise simplista quanto ao comportamento dinâmico da firma monopolista. Admite-se que

uma firma possa entrar no mercado, derrubar o preço da firma preestabelecida, e conseqüentemente ganhar mercado antes de uma resposta desta firma, quando o esperado seria justamente o oposto [VICKERS & YARROW (1988)].

No que se refere aos serviços públicos, que ocupam posição dominante devido ao volume de custos fixos envolvidos, há praticamente uma descaracterização da expectativa de um comportamento eficiente na análise da teoria dos mercados contestáveis. Em determinados mercados (como estes), a competição pode mesmo ser impossível, e a regulamentação é a única alternativa para se otimizar o bem-estar da sociedade.

Enfim, para se apontar um mercado como sendo um monopólio natural, é fundamental que se tenha cautela. A teoria dos mercados contestáveis prescreve que as condições para sua existência são mutáveis, sendo função da entidade regulamentadora questionar se as premissas de economias de escala / sub-adição ainda permanecem, inclusive como manifestação potencial. Isto é, o comportamento dos agentes pode indicar que a competição está presente na forma de ameaça, e não de concorrência efetiva. Portanto, um processo de desregulamentação deve ser iniciado caso a concorrência não mais justifique a intervenção, ou seja, se a competição passa a ser possível — ou não mais socialmente indesejável [RAMOS (1993)].

Para os países em desenvolvimento também foram propostos novos modelos de política econômica enfatizando a captura do aparato governamental por interesses de setores diversos<sup>9</sup>. Em algumas análises da economia de países latino-americanos, tais como a de DORNBUSCH and EDWARDS (1991), se argumentava que os 'governos populistas' eleitos se engajavam em políticas economicamente insustentáveis, incluindo gastos públicos crescentes e políticas salariais através dos quais acreditava-se que ocorreria uma expansão econômica contínua. Diante da persistência de *déficits* orçamentários e de processos hiperinflacionários, muitos desses economistas recomendavam a desregulamentação como uma solução para o problema da captura dos governos pelos movimentos de trabalhadores organizados. É óbvio que esses tipos de análises pecavam por não considerarem efetivamente os aspectos políticos e distributivos desses países que tinham acabado de sair de longos períodos de regimes autoritários.

Também nesse período alcançou-se um grande desenvolvimento na teoria econômica, através do aprofundamento dos estudos sobre as falhas de mercado (*market failures*). Assim, os chamados ‘modelos macroeconômicos neo-Keynesianos’ foram estruturados de modo a assumir como aspectos básicos as premissas microeconômicas das falhas de mercado, ou seja, a rigidez dos preços, dos mercados de bens e do crédito. De acordo com RAMOS (1993), citando MANKIW & ROMER (1991), as imperfeições possibilitam o entendimento das flutuações econômicas e oferecem justificativas para a intervenção governamental em bases diferentes das estipuladas por Keynes.

Desta forma, contrariamente ao predomínio das ‘novas idéias liberais’ em importantes universidades nesse período, o meio acadêmico testemunhou um desenvolvimento marcante na literatura econômica que enfatizava o papel do Estado nas economias. Nesse sentido, constata-se o surgimento de novas teorias que apresentavam justificativas inéditas e originais para a intervenção governamental, tais como a ‘teoria do comércio estratégico’ [KRUGMAN (1988)], as ‘novas teorias do crescimento’ e ‘a economia da mudança tecnológica’ [DOSI et alii.(1988); NELSON (1993)]. Além disso, utilizando-se de um instrumental multifacetado, a chamada *École française de la régulation* [BOYER (1995)] apresentou uma considerável evolução na amplitude dos estudos dos problemas relacionados ao papel do Estado e das instituições em geral nas crises do capitalismo.

### **2.1.5 Uma avaliação dos processos de desregulamentação.**

Não é fácil fazer uma avaliação geral a respeito dos resultados das políticas de desregulamentação realizadas em diferentes países, e muito menos das estruturas instaladas a partir das duas últimas décadas. CHANG (1997) enfatiza que, devido ao fato de muitos países terem realizado desregulamentações simultaneamente a outras medidas políticas (tais como privatização, estabilização macroeconômica, etc.), torna-se difícil isolar os seus efeitos.

Todavia, em certas áreas, a desregulamentação empreendida apresentou resultados positivos, sobretudo em indústrias nas quais existiam poucas justificativas para a existência da regula-

---

<sup>9</sup> Obviamente, essa é uma visão distorcida da realidade pois, no Brasil, o próprio governo capturava as empresas do setor elétrico ao estabelecer durante muitos anos uma política tarifária irrealista para as empresas públicas.

mentação (tais como a indústria americana de transporte rodoviário), ou em situações nas quais as mudanças tecnológicas tornaram o regime de regulamentação obsoleto (tal como a indústria de telecomunicações de longa distância, em muitos países). Em outras áreas, particularmente no setor financeiro, existem muitos casos de resultados desastrosos, sobretudo quando a desregulamentação foi equivocadamente interpretada como uma completa retirada do governo, como ocorreu com a desastrosa desregulamentação financeira no Chile no início dos anos oitenta [DIAZ-ALEJANDRO (1985)] e a *déblâcle* mexicano da década de noventa. Há também muitas áreas nas quais os resultados foram ambíguos.

Apesar da avaliação de CHANG (1997) acerca da desregulamentação em vários países do mundo apresentar resultados diversos, ele é extremamente crítico a respeito dos resultados desse processo nos países em desenvolvimento e, em particular, nos países latino-americanos:

*“O movimento de desregulamentação nos países em desenvolvimento não tem sido como aquele dos anglo-saxões, por mais que a sua magnitude e o seu impacto não sejam, ao menos ainda, visíveis. Na América Latina, os países que tiveram as mais radicais formas de desregulamentação (por exemplo, Argentina, Bolívia e México) fracassaram na tendência de aumento de suas taxas de crescimento, além de que esse movimento contribuiu significativamente para a queda dos investimentos, criando fracas perspectivas de crescimento a longo prazo — UNCTAD (1995).”*

O autor afirma ainda que um dos problemas na interpretação dos resultados da desregulamentação é que, apesar das muitas histórias de sucesso setorial, parece existir um menor número de histórias positivas a respeito de seus impactos sobre as economias nacionais. Ele prossegue afirmando, ainda, que dois aspectos devem ser considerados. O primeiro, é que a maioria dos estudos setoriais vem dos EUA e, em menor extensão, da Inglaterra. Entretanto, ainda não existe uma idéia adequada do que vem acontecendo no resto do mundo, sendo necessário, portanto, a realização de estudos setoriais em outros países. O segundo aspecto, e mais importante, é que as avaliações setoriais e as amplas avaliações econômicas freqüentemente têm tratado coisas diferentes. A maior parte dos estudos setoriais tem sido feitos por economistas neoclássicos, que avaliam os efeitos da desregulamentação exercida pela produtividade e eficiência alocativa estática<sup>10</sup>,

---

<sup>10</sup> A eficiência estática geralmente é definida através das eficiências alocativa e interna. A primeira está diretamente relacionada com a maximização do bem-estar social. A segunda diz respeito à otimização do produtor, ao decidir atender a quantidade que maximize seu lucro. De acordo com a visão neoclássica as eficiências alocativa e interna estão presentes apenas nos modelos de competição perfeita. Nos monopólios - muito embora estes sejam eficientes internamente - a alocação de recursos resulta em perda do bem-

enquanto que as avaliações mais amplas das economias são feitas freqüentemente através da eficiência dinâmica (performances produtivas e crescimento).

O autor conclui declarando que é perfeitamente possível que a desregulamentação tenha gerado melhoras significativas na eficiência estática em certos setores, mas tais ganhos foram de uma natureza essencialmente circunstancial e não tiveram impactos de longo termo. Além disso, em alguns casos, as desregulamentações afetaram adversamente a dinâmica geral de crescimento a nível geral. A consequência foi que muitos governos, na expectativa de revitalização de suas economias, ao empreender desregulamentações em seus países, freqüentemente frustraram-se com os resultados obtidos. Ou seja, com o fim de várias restrições aos empresários desses países, foram alcançados ganhos apenas através de eficiência estática, ao invés da promoção de inovações e crescimento da produtividade.

## **2.2 Aprofundamento de alguns temas da regulamentação geralmente negligenciados.**

Atualmente, as causas e os mecanismos das falhas de mercado que demandam a regulamentação ou algum outro tipo de intervenção governamental são melhor compreendidos, assim como os processos políticos em torno das operações dos regimes de regulamentação e as intervenções em geral. Entretanto, é preciso que a compreensão de determinados aspectos da regulamentação seja melhorada. Nesse sentido, alguns aspectos que tem sido negligenciados serão discutidos a seguir.

### **2.2.1 A necessidade da regulamentação.**

Na corrente teórica que prega o antiintervencionismo governamental, existe uma crença popular de que quanto menos regulamentações existirem, melhor será a economia. Porém, é preciso lembrar que o bom funcionamento dos mercados necessita de efetivas regulamentações, através das quais são garantidos aspectos básicos de suas operações. Conseqüentemente, quanto menos regulamentações indispensáveis, melhor será o funcionamento desses mercados. Contudo, qualquer mercado necessita de regulamentações, não somente para evitar operações fraudulentas, mas também, freqüentemente, para organizar as operações constituídas 'legais', de forma a manter a

---

estar. Portanto, a intervenção nestes mercados resultará em um *trade-off* entre a eficiência produtiva e a social [RAMOS (1993)].

integridade desses mercados. Em alguns mercados (nos quais compradores ou vendedores não podem saber exatamente o valor dos bens ou serviços — por exemplo, o mercado para serviços profissionais ou consultorias técnicas), certas regulamentações a respeito de quem pode oferecê-los no mercado podem ser necessárias. COASE, um economista de linha institucionalista, tem afirmado que mesmo a bolsa de valores e o mercado de *commodities* (que são vistos como próximos da idéia de ‘mercados perfeitos’) somente podem funcionar quando têm regulamentações estritas acerca do que pode ser comercializado, de quem pode operar, de como alguns preços podem variar em um dado período de tempo, etc. [COASE (1988)].

Evidentemente, muitas dessas regras podem ser, e freqüentemente são, geradas pelo próprio setor privado. Como COASE (1988) sinaliza, as regulamentações dos mercados de valores são freqüentemente geradas pela própria bolsa de valores. Muitos profissionais, em muitos países, impõem ‘auto-regulamentações’ sobre as práticas e qualificações de seus membros. Nesse sentido, muitos mercados que são aparentemente desregulamentados na verdade têm pesadas regulamentações — embora não necessariamente estabelecidas pelos governos. Escolher entre regulamentações governamentais e auto-regulamentações é uma decisão que diz respeito à eficiência relativa; regulamentações governamentais podem ter uma vantagem de custo devida a economia de escala no processamento das informações, e a possibilidade do ‘risco moral’ pode tornar a auto-regulamentação menos eficiente. Entretanto, regulamentações governamentais e auto-regulamentações não são, numa análise final, substitutas completas, porque as auto-regulamentações têm de ser confirmadas posteriormente através de legislações e outras diretivas que definem limites em torno dos comportamentos ‘permissivos’. Nesse sentido, desregulamentações não deverão ser igualadas à abolição de todas regulamentações governamentais, embora a necessidade estrita das regulamentações seja uma outra questão extremamente difícil.

É preciso salientar que a desregulamentação de certas áreas pode requerer um crescimento de regulamentações governamentais em outras áreas. Por exemplo, desregulamentações da indústria e finanças podem requerer crescimento da regulamentação visando, respectivamente, à proteção dos consumidores e correntistas [SWANN (1988)]. Além disso, a remoção de restrições à entrada em indústrias com custos irrecuperáveis (*sunk costs*) apenas pode ser efetiva quando

uma regulamentação antitruste acerca de comportamentos predatórios for fortalecida [VICKERS (1991)].

Não obstante, com base na experiência da Inglaterra e outros países, afirma-se que a privatização frequentemente necessita ser acompanhada de um fortalecimento, ao invés de enfraquecimento, dos regimes de regulamentação, pois esse processo conduz a um crescimento significativo do número, escopo e complexidade das relações contratuais. Isso devido ao fato de que, antes das privatizações, as relações eram previamente internalizadas pelas indústrias de propriedade pública, e agora estão sujeitas a contratos de mercado entre firmas privadas ou contratos entre regulamentadores e provedores [MICHIE (1995)].

### **2.2.2 A questão da propriedade dos ativos.**

A propriedade dos ativos geralmente tem sido tratada como o principal aspecto dos processos desregulamentadores. Sobretudo nos países em desenvolvimento, essa questão vem confundindo-se com os problemas fiscal e orçamentário das economias, e não raramente assumindo conotação ideológica. Infelizmente, desta maneira, vários governos vêm negligenciando aspectos relevantes para o crescimento sustentável das economias, tais como os aspectos distributivos e a ordenação e planejamento a longo prazo de políticas públicas.

Apesar da importância da propriedade para a determinação de mecanismos de monitoramento e incentivos, a vantagem da gestão privada sobre a gestão pública, em termos alocativos, é duvidosa. Em geral, verifica-se que o setor privado apresenta melhores resultados em mercados competitivos, situação nas quais os serviços públicos normalmente não se incluem [VICKERS e YARROW (1988)]. Portanto, nestas situações, a adoção de um aparato de regulamentação é justificada para coibir as ações abusivas na oferta dos serviços. Os mesmos incentivos para a situação anterior, visando alcançar-se um comportamento alocativo mais favorável à sociedade, serão necessários nos mercados monopolísticos gerados por empresa pública ou privada [RAMOS (1993)].

### 2.2.3 A necessidade da criação de mercados.

Uma importante questão amplamente reconhecida na literatura existente sobre regulamentação é que as intervenções governamentais podem ser necessárias não apenas para regular mercados, mas também para criá-los<sup>11</sup>. O problema da criação de mercados não está ausente nos países desenvolvidos, mas é muito mais sério nos em desenvolvimento e, especialmente, nas economias em transição, nas quais os direitos de propriedade não são claramente bem definidos e a estrutura legal para a condução de negócios não existe. Alguns acreditam que os mercados desenvolvam-se naturalmente [STIGLITZ (1992)], mas isso, evidentemente, não é o caso. Como POLANYI (1957) e COASE (1988) mostram, mesmo na Inglaterra, onde muitos acreditam que os sistemas de mercados emergiram de modo totalmente espontâneo, o papel do governo foi essencial no estabelecimento de direitos de propriedade e na criação de uma estrutura de regulamentação básica para os mercados particulares. O problema é que a criação de mercados é um exercício muito mais complicado do que parece ser.

Em primeiro lugar, o governo precisa decidir, à luz das preferências da sociedade, se cria ou não certos mercados de bens e serviços. Essa decisão não é puramente econômica, uma vez que existem certos bens e serviços que essa sociedade pode não querer que sejam providos pelo mercado (por exemplo, mercado de sangue ou de órgãos humanos), mas quer que sejam alocados de acordo com méritos (educação ou saúde), equitabilidade (saúde e serviços de utilidade pública) e legitimidade (serviços de polícia e de prisões), mesmo se isso não for a solução economicamente mais eficiente. Infelizmente, as correntes pró-reformas dos sistemas de regulamentação têm pouco a dizer sobre essas questões.

Uma vez que tenha sido decidido (ao menos implicitamente) que alguns bens e serviços serão providos pelo mercado, os direitos de propriedade devem ser determinados e tornados obrigatórios. A determinação de direitos de propriedade também não é tão simples como parece ser. Geralmente acredita-se que, devido a isso, o assunto torna-se muito complicado. Assim, mesmo para um proprietário de determinados recursos, o uso desses recursos deverá ser limitado pelo direitos de propriedade de outros. Em outras palavras, o delineamento dos direitos de propriedade



dependente daquilo que os membros de uma sociedade aceitam como direitos legítimos e de um resultado dos direitos de propriedade truncados numa forma mais complexa [DEMSETZ (1988)]. Assim, o que uma sociedade assume ao longo do tempo e do espaço como um sistema de direitos não pode deixar de ser considerado como uma referência legítima dessa sociedade. Em outras palavras, um sistema de direitos não pode simplesmente ser negligenciado ao tentar-se adotar uma reforma num sistema de regulamentação.

#### **2.2.4 Questões distributivas.**

Várias das regulamentações do cotidiano têm sido motivadas tanto por considerações distributivas quanto por preocupações a respeito de eficiência. Regulamentações de monopólios naturais estabelecem, direta ou indiretamente, limites para a magnitude das rendas de monopólio de que cada firma pode apropriar-se. Através dos leilões para concessões, os governos podem extrair ao menos uma parte das rendas desses produtores, que podem ser redistribuídas na forma de cortes de taxas ou subsídios para outros grupos. Muitos países obrigam as firmas a fornecer eletricidade, telecomunicações, serviços postais e de transporte ferroviário como ‘serviços universais’, argumentando que ninguém pode ser privado de um serviço de eletricidade, telecomunicações, correios ou transporte, pelo fato de viver em lugares remotos<sup>12</sup>. Isso não é apenas uma redistribuição de renda dos produtores para os consumidores, mas também redistribuição de renda de alguns consumidores para outros desfavorecidos. A regulamentação visando à relação entre grandes e pequenos conglomerados subcontratados (que freqüentemente limita a capacidade daqueles grupos de aumentarem parcelas de sua oferta conjunta através do maior poder de barganha) é um outro exemplo de regulamentação orientada para a distribuição.

Recentes desregulamentações empreendidas têm, naturalmente, provocado impactos distributivos. Por exemplo, de um lado muitos estudos indicam que, normalmente, os maiores ‘perdedores’ dos processos desregulamentadores têm sido clientes desfavorecidos, antes subsidiados pelos antigos regimes de regulamentação e agora têm, freqüentemente, sofrido a privação do acesso aos serviços prestados anteriormente, ou ainda, outros clientes que tenham sido submeti-

---

<sup>11</sup> Além disso, regulamentações econômicas não somente criam mercados mas também os seus protagonistas, isto é, as firmas. Isto ocorre pelo estabelecimento de regras visando a construção e dissolução de pessoas jurídicas e visando estabelecer direitos e obrigações dessas entidades.

<sup>12</sup> Na seção seguinte discuti-se particularmente essa questão.

dos a tarifas que vêm sendo aumentadas — como é mostrado no próximo capítulo, esse é o caso de alguns consumidores residenciais que utilizam a energia elétrica de empresas recém privatizadas no Brasil. Por outro lado, os empregados das firmas sujeitas à desregulamentação estão sendo forçados, em alguns casos, a se submeterem à maiores jornadas de trabalho e a condições de trabalho cada vez piores [JOSKOW e ROSE (1989)] — fato também comum nas empresas brasileiras de distribuição de energia elétrica recentemente privatizadas. Desta forma, é possível e perfeitamente legítimo argumentar que as conseqüentes perdas em alguns grupos são mais que compensadas por ganhos gerais. Contudo, as conseqüências distributivas de tais movimentos precisam ser explicitadas e discutidas de forma a capacitar melhor os planejadores para que eles possam lidar com as implicações políticas de tais conseqüências, o que não vem sendo feito freqüentemente.

Como JOSKOW e ROSE (1989) indicam, a literatura tradicional sobre regulamentação tem direcionado seu foco para questões de eficiência estática, lamentavelmente em detrimento das suas implicações distributivas. Embora alguns julgamentos agregados sobre diferentes indivíduos e grupos sejam inevitáveis, as questões distributivas não deveriam ser negligenciadas, particularmente porque as preocupações com a equitabilidade dos resultados (definida de qualquer modo) são, freqüentemente, um fator determinante de maior importância para que as pessoas aceitem ou rejeitem uma mudança de política. O sucesso de uma reforma de um sistema de regulamentação depende (ao menos parcialmente) de como as pessoas julgam o equilíbrio de suas conseqüências distributivas. Embora os mais recentes trabalhos sobre política de regulamentação venham dando uma maior atenção às questões distributivas, acredita-se que isso ainda seja inadequado [JOSKOW e ROSE (1989)].

### **2.2.5 Considerações dinâmicas.**

A literatura existente sobre regulamentação não dá a devida atenção às questões dinâmicas (ou o que esta tese chama de ‘questões de desenvolvimento’) em oposição às questões de eficiência estática. Alguns autores conduzem suas análises de regulamentação e desregulamentação puramente em termos de eficiência estática, e os impactos da reforma dos sistemas de regulamentação sobre a produtividade e o crescimento nem sempre são considerados. Na revisão da literatura existente sobre os impactos da regulamentação JOSKOW e ROSE (1989) afirmam que,

*"É aflitivo que um esforço tão pequeno tenha sido empregado para se avaliar os efeitos da regulamentação sobre a inovação e crescimento da produtividade. A maior parte do que é conhecido agora é quase completamente datado. Os ganhos e perdas estáticos da regulamentação são provavelmente pequenos quando comparados com o ganho histórico, em termos de bem-estar, dos resultados das inovações e crescimento da produtividade".*

Portanto, parecem essenciais às pesquisas verificar quais efeitos (se existir algum) a regulamentação tem sobre a dinâmica do crescimento da produtividade e sobre o desenvolvimento de novos bens e serviços. Alguns autores reconhecem a importância da eficiência dinâmica, mas acreditam que, obtendo-se uma alta eficiência estática através da desregulamentação ou, dependendo da situação, pela regulamentação antitruste, alcança-se uma maior eficiência dinâmica. Contudo, como indicado pelos economistas neoclássicos [KRUEGER (1980)], essa correlação não existe necessariamente na teoria econômica. Além disso, existe um problema *a priori* no nível mais amplo da economia: removendo-se as distorções dos mercados (mas não todas), não há necessariamente melhora da eficiência alocativa da economia — o assim chamado teorema do *second-best* de LIPSEY e LANCASTER (1956).

SCHUMPETER (1987) argumentou que as rendas de monopólio (que ele chamou de lucros empresariais) geram tanto incentivo para inovar, quanto os recursos necessários para realizar as inovações na era da P&D em larga escala. Se isso for verdade, pode-se mesmo afirmar que existe um *trade-off* entre eficiência estática e dinâmica. Se a reforma do sistema de regulamentação envolve redução no poder de mercado e a renda de monopólio associados (por exemplo, intensificando-se a regulamentação antitruste), a taxa de inovação e crescimento da produtividade pode ser afetada adversamente. Evidentemente que, como as recentes pesquisas sobre economia da mudança técnica tem mostrado, a história não acontece exatamente assim [DOSI et alii.(1988); NELSON (1993)]. O poder de mercado é apenas um dos muitos determinantes da inovação e do crescimento da produtividade, os quais são também afetados por muitos outros fatores tecnológicos e institucionais. A questão é, não que um certo tipo de regime de regulamentação seja necessariamente bom ou não para a eficiência dinâmica (por exemplo, uma regulamentação antitruste frouxa), mas que as discussões correntes sobre reforma dos sistemas de regulamentação não dão a devida atenção para considerações de eficiência dinâmica<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Um usual caminho para se esclarecer as questões de eficiência dinâmica pode ser a distinção entre regulamentações que tentam cuidar do bem-estar estático (regulamentações de bem-estar) e regulamenta-

Também é importante notar que as relações entre regime de regulamentação e mudança tecnológica (que é um determinante chave da eficiência dinâmica) não é unidirecional. Acima, foram mencionados os impactos das mudanças dos regimes de regulamentação sob a inovação tecnológica e sobre o crescimento da produtividade, mas as mudanças tecnológicas também podem ser afetadas pela eficácia do regime de regulamentação existente. Por exemplo, se o progresso técnico produzir uma maior (menor) escala econômica, em particular da indústria, a necessidade de controlar os problemas resultantes do poder de mercado nessas indústrias crescerão (decrecerão).

O progresso tecnológico também pode levar a segmentação da indústria em monopólio natural, fazendo com que a desregulamentação de certos segmentos da indústria seja realizável e desejável — tal como nos recentes desenvolvimentos nas indústrias elétricas e de telecomunicações [GRAY (1995)]. O progresso tecnológico também pode obscurecer os limites tradicionais entre indústrias, exigindo convergência das medidas de regulamentação existentes, tal como as recentes interpenetrações da indústrias de computadores e de telecomunicações.

Tudo isso sugere que os regimes de regulamentação não deverão ser tomados como dados, mas que devem ser adaptados às condições das mudanças tecnológicas de uma forma dinâmica. Obviamente, isso não significa que os regimes de regulamentação devam ser constantemente mudados. De fato, se isso ocorrer, existirão excessivos custos de ajustamentos e a noção de regulamentação perderia o sentido. Desta forma, supõe-se que a regulamentação produza regras estáveis, e defina parâmetros que deverão ser levados em conta pelo setor privado, de modo que suas atividades não contrariem o interesse público. Porém, é crucial que o planejador aceite o fato de que os regimes de regulamentação deverão mudar de acordo as mudanças das condições, e que ele tente produzir um ambiente político no qual tais mudanças possam ser promovidas, por exemplo, através de revisões regulares.

---

ções que tentam facilitar o crescimento da produtividade no longo prazo (regulamentações desenvolvimentistas). Ambos os tipos de regulamentações podem envolver, na mesma medida, restrições à entrada, controle de preços, padrões tecnológicos, etc., mas os propósitos tentados por elas são freqüentemente diferentes.

## 2.3 Serviço público.

Dada a magnitude dos investimentos e a amplitude de suas interações nas economias, as atividades dos chamados serviços públicos são fundamentais para a distribuição, organização dos mercados e o desenvolvimento e crescimento das economias. Pressionados pela modificação do papel do Estado nas economias e a abertura dos mercados, também esses setores passam por importantes definições tanto na sua caracterização do ponto vista teórico quanto na forma como se estruturam nas economias.

Neste sentido, devido o setor de energia elétrica apresentar características típicas de serviço público em rede, tornar-se necessário nessa tese desenvolver uma ampla discussão sobre esse tipo de atividades. Assim, inicialmente serão discutidos o conceito de serviço público (destacando-se a noção francesa de serviço público e *o service public à la française*) e aspectos do problema atual da França no que concerne a adaptação da noção de serviço público no âmbito da construção européia. A seguir, o serviço público no Brasil será caracterizado, destacando-se as formas de prestações estabelecidas pela legislação.

### 2.3.1 Conceito de serviço público.

Vários juristas reconhecem que a noção de serviço público é extremamente controversa devido aos vários critérios utilizados na sua formulação. A jurista FRISON-ROCHE (1997), valendo-se das dificuldades para a definição e da tradição criada pela jurisprudência do serviço público, indaga: *“Pour quoi définir, car on sait déjà ce qu'est le service public, comme on connaît la bonne foi et la loyauté ?”*

Há inúmeras divergências referentes à definição desse conceito. A posição doutrinária, por exemplo, liderada pelo jurista Léon Duguit e seguida por outros renomados especialistas, atribui um papel fundamental ao serviço público no ordenamento jurídico de um país e chega a confundir a figura do Estado com a noção de serviço público em si [TELLES (2000)]. Em função disso, esses juristas procuram definir o direito administrativo através do serviço público. Como é discutido na próxima seção, a noção de serviço público é a pedra angular do direito administrativo francês.

De fato, os serviços públicos seriam a própria razão de ser do Estado se ele se incumbisse do provimento eficaz de todas as necessidades públicas. No entanto, as profundas discussões tanto política quanto ideológica e econômica sobre o papel do Estado nas sociedades contemporâneas revelam a complexidade do debate acerca dos serviços públicos.

Contudo, é inquestionável que a noção do serviço público é o ponto fundamental não só para todo direito público moderno mas também para o direito administrativo e para a ciência da administração.

BANDEIRA DE MELLO (1973) define serviço público como *“toda a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material frutível diretamente pelos administradores, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público — portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais — instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo.”*

### **2.3.2 O serviço público francês.**

Nas obras francesas referentes ao serviço público, não existe uma definição específica desse conceito. O Conselho de Estado francês, porém, estabeleceu uma jurisprudência muito densa sobre o serviço público. Apesar de não ter sido definido conceitualmente, sua existência e seu nome são reconhecidos em várias situações. Foi essa jurisprudência que firmou a ‘tradição’ do serviço público.

Desta forma, o serviço público, mito fundador do direito público, é colocado ao lado da boa fé nos contratos, da lealdade no comércio e da culpabilidade na falta. Alguns juristas afirmam que o serviço público está na origem da autonomia do direito administrativo francês em relação ao direito comum que representa o direito civil. Outros, por sua vez, censuram a imprevisibilidade do Conselho de Estado na determinação do serviço público. Através dessa censura, percebe-se que, além das disputas técnicas para a qualificação, existe a necessidade da legitimidade, que é muito mais importante.

A questão da legitimidade é hoje essencial num Estado de direito que exige que as regras e que os poderes sejam justificados. A discussão dos serviços públicos se encontra atualmente no

espaço político público. Nesse sentido, é indispensável que haja uma proposta de definição conceitual de modo que sejam promovidos os debates característicos de regimes democráticos. Além disso, essa definição também é necessária para que não só o conceito de serviço público mas também as regras que esse conceito envolve sejam compreendidas tanto por estrangeiros quanto por não-juristas (economistas, engenheiros, etc).

O que se percebe é que, devido à construção europeia e às mudanças que se processam atualmente (sobretudo, nos serviços públicos em redes), a ligação entre o serviço público e a cultura está em vias de rompimento na França. Uma escola célebre — a escola histórica de direito — sustenta que o direito incarna o espírito de um povo. A noção de serviço público é, sem dúvida, melhor do que qualquer outra para caracterizar isso na França. Por isso, questiona FRISON-ROCHE (1997): “*Uma guerra de cultura jurídica está em vias de ser iniciada através do serviço público na França ?*”. Talvez seja por isso que a utilização da expressão *service public à la française* venha perdendo força, ao mesmo tempo em que reforça-se a noção de serviço universal.

#### **A noção de *service public à la française*.**

Tradicionalmente, o serviço público na França está relacionado ao serviço de interesse geral que lhe é próprio. Os serviços públicos foram e são fatores essenciais no desenvolvimento econômico, no que se refere tanto à geração de novos empregos quanto à estruturação do território.

O serviço público francês baseia-se nos princípios: de igualdade de tratamento dos usuários, de continuidade e de qualidade dos serviços. Enfim, de adaptação ao meio ambiente regulamentar e tecnológico das estruturas para assegurar, de modo eficaz, a prestação dos serviços concernentes às comunidades.

Ações típicas do Estado, tais como a justiça ou segurança, a educação nacional, a proteção social e os serviços públicos industriais e comerciais são designados pelo serviço público francês. Apesar de certas atividades, como distribuição de água e limpeza pública, serem fornecidas por empresas privadas, o Estado francês associa o serviço público ao setor público, reunindo as suas atividades de forma coerente sob a forma de um conceito único.

O povo francês é profundamente ligado à idéia de serviço público, atribuindo-lhe um lugar central nas suas representações coletivas. A mesma palavra, que designa um conceito geral de serviço público, abrange tanto um princípio unificador de atividades precisas e individuais quanto organismos encarregados de prestar serviços. Este é o caso do setor de energia e da empresa EDF. Os franceses têm grandes expectativas em relação a todos esses serviços. Eles querem uma prestação de serviços que seja de boa qualidade e que leve em conta o respeito aos princípios de continuidade e de igualdade. Tal exigência baseia-se na idéia de que, para eles, os serviços públicos são um fundamento da coesão da sociedade [STOFFAËS (1995)].

Entre os serviços públicos, os de natureza industrial e comercial e os organizados em redes<sup>15</sup> — tais com serviços nacionais ou locais de transportes, energia, comunicações, água ou esgotos — ocupam um lugar particular. Eles materializam valores essenciais, como por exemplo a solidariedade entre as pessoas que a eles se interligam e conectam seus usuários na vida social e econômica. Aqueles que não têm o acesso a esses serviços são considerados ‘excluídos’. Além disso, ao mesmo tempo em que eles asseguram um sentimento de solidariedade, eles contribuem para a eficiência produtiva da economia.

Apesar da expressão *service public à la française* ser utilizada sob formas e situações diversas, é importante esclarecer que o termo não caracteriza nem uma doutrina nem um modelo de organização inteiramente francês. Em sua utilização usual, a expressão designa modalidades de organização: aquelas que consistem em confiar a execução dos serviços públicos em redes aos monopólios públicos, sendo o mais freqüente o monopólio nacional. Essa utilização é duplamente imprópria. Por um lado, essas modalidades não envolvem todas as redes francesas de serviços públicos uma vez que muitos dos serviços locais são gerados por empresas privadas que, além de não terem monopólio, são concessões que têm uma duração determinada. Por outro lado, elas não são estritamente francesas. Na verdade, seria mais exato dizer que elas são características de uma época, do período pós guerras. Portanto, o *service public à la française*, ao invés de ser uma doutrina, é uma expressão datada.

Enquanto a Itália, a Suécia e a Inglaterra confiaram aos monopólios públicos a gestão da maior parte de seus serviços em redes, a Alemanha diferenciava-se da França apenas no que se



referia ao papel de destaque dado às coletividades territoriais com relação ao Estado, o que estava em plena conformidade com seu modelo federal.

A principal diferença entre a França e outros países reside no fato de que muitos franceses preferem conservar as modalidades de organização concebidas originalmente, as quais a maior parte dos países se separam atualmente. Sem dúvida a França levou um pouco mais adiante que seus vizinhos a organização em monopólios públicos nacionais, destacando-se uma particularidade em seu modelo: o claro contraste entre a gestão dos serviços públicos nacionais e os serviços locais.

Desta forma, o modelo francês atual apresenta particularmente a marca de dois momentos de sua história: o início do século, no qual se forma a doutrina do serviço público e onde a concessão é a forma dominante de organização, e o período de 1936-1946, onde se constituem os grandes monopólios públicos nacionais [BRODER (1996)].

Ao ser elaborada no início do século, a doutrina do serviço público atribui um lugar central aos poderes públicos nacionais e locais. São eles que decidem se uma atividade tem características de serviço público, baseando-se sobretudo em sua contribuição à *interdependência social*, segundo as palavras do jurista Léon Duguit, citado por DENOIX de SAINT MARC (1996). Também são eles que decidem regulamentar as condições de prestação dos serviços se o livre jogo do mercado não se desenvolve de modo satisfatório. Alguns grandes princípios regem particularmente o fornecimento do serviço tais como os de continuidade, de igualdade e de adaptabilidade. Outros são também frequentemente relacionados, como o de neutralidade ou de transparência. Para os serviços organizados sobre a forma de um estabelecimento público, acrescenta-se o princípio de especialidade.

Definir as missões de serviços públicos, determinar em que condições eles devem ser fornecidos e controlar sua execução são atribuições da autoridade pública, nacional ou local, que se responsabiliza por um serviço público. Na verdade, a doutrina jurídica do serviço público, tal qual ela foi elaborada no início do século, é muito maleável: ela permite a adaptação da organização dos serviços públicos a todos tipos de mudanças na área técnica, na economia e na sociedade. A

---

<sup>15</sup> Na próxima seção são discutidas algumas características das redes.

autoridade pública responsável pelo serviço público é, portanto, livre para gerir ela mesma o serviço, confiá-lo a um prestador público ou delegá-lo a uma empresa privada.

Desde que se defina a doutrina jurídica do serviço público, é a gestão privada que predomina na maior parte dos setores de serviços públicos industriais e comerciais. No nível nacional, ela existe em certos domínios, sendo corrente no nível local. A maioria das redes dessa época tinha uma envergadura regional ou local, e eram as coletividades territoriais que freqüentemente controlavam as redes [BRODER (1996)].

No período compreendido entre as duas guerras, as redes de energia e de transporte entraram em acordo para constituir conjuntos de envergadura nacional e as empresas correspondentes são fundidas. Em vários setores, elas constituíram monopólios que, em seguida, foram nacionalizados.

Após 1946, os monopólios públicos nacionais passaram a constituir a base da reconstrução do país. Eles contribuem, ao mesmo tempo, tanto para o relançamento da economia quanto para a redução das desigualdades sociais. Para organizar a reconstrução, foi definido um compromisso social em torno de um espírito de reconciliação nacional através de um estatuto privilegiado para os assalariados, que, apesar de participarem na gestão das empresas, são obrigados a se comprometerem mais intensamente [PICARD et alii (1985); AHEF (1996)].

Esboça-se, assim, a fisionomia francesa do serviço público, que se mantém praticamente inalterada nas três décadas seguintes. Embora os serviços públicos nacionais sejam organizados diferentemente dos regionais e locais, a doutrina jurídica do serviço público é aplicada em ambos os casos, o que remete aos dois últimos períodos da história dos serviços públicos.

Os serviços públicos nacionais, que atualmente se encontram no centro dos debates, trazem a marca das décadas de 30 e 40. Eles são gerados pelos monopólios nacionais, organismos de direito público dos quais o pessoal se beneficia de um estatuto particular. Em certos casos, esse estatuto remonta a períodos anteriores, mas o compromisso social da 'Liberção' lhe dá legitimidade. Os monopólios públicos, por sua vez, são controlados por administrações centrais sob a forma de dupla tutela do Ministério da economia e do Ministério técnico.

A maneira de classificar os serviços públicos e privados difere de um país a outro. A concepção de serviço público francês diverge um pouco da dos outros países europeus. Os franceses quase não fazem diferença entre os serviços públicos comercializáveis e os não comercializáveis. Para eles, existem semelhanças importantes entre educação, saúde, correios e transporte ferroviário; por outro lado, eles atribuem diferenças significativas entre os serviços públicos e os serviços comuns. Em muitos outros países, porém, os serviços públicos comercializáveis (organizados em redes em particular) se aproximam dos serviços comerciais comuns. Em determinados países europeus, o correio ou serviço ferroviário são tratados como os serviços turísticos.

Essa diferença de concepção é coerente com o papel atribuído ao poder público na França, que se encontra diretamente relacionado à importância dada ao direito administrativo, estando menos presente nos vizinhos europeus da França. Em compensação, os países da Europa do Norte, em particular, solicitam o direito da concorrência mais freqüentemente.

#### **A noção de serviço na construção européia.**

Com o apelo lançado por Churchill após o final da II Guerra Mundial visando a reconciliação franco-alemã e a unidade do continente, inicia-se um longo processo que culmina com a definição da União Econômica e Monetária - UEM<sup>16</sup>. Contudo, aspecto importante para os objetivos dessa tese foi a constituição da Comunidade Econômica Européia – CCE em 1957, que deu-se a partir da definição do Tratado de Roma. Nesse Tratado, foram definidas as grandes linhas das Políticas comuns para a Europa, destacando-se entre elas a política da concorrência – que, para muitos autores, é o que define fundamentalmente o caminho pelo qual se consolidará o bloco econômico [CARTELIER et alii. (1996)].

Assim, na década de oitenta a União Européia – CE vem estabelecendo “diretivas comunitárias” voltadas para o estabelecimento da concorrência em vários setores e, aí incluído, o dos serviços públicos. Portanto, a evolução dessas políticas objetiva o estabelecimento de uma noção comum para o serviço público europeu, de maneira a melhorar a eficiência desses serviços, ressaltando o que é comum nas histórias de seus povos e nas suas noções jurídicas [COHEN & HENRY (1997)]. Disso resultará uma noção européia para o serviço público mais enraizada e

---

<sup>16</sup> Para uma compreensão sintética da história da construção européia ver FONTAINE (1996).

menos técnica mas, por estar restrita ao menor denominador comum. Porém, existe o risco de serem encontrados apenas elementos técnicos comuns no decorrer desse processo, o que pode conduzir à uma definição de serviço público que privilegie aspectos econômicos. Tal definição levaria em conta a tecnicidade dos setores e das leis de eficiência em detrimento das tradições e da cultura de seus povos, o que resultaria na substituição da noção do serviço público pelo serviço universal.

Desse forma, essa racionalização obrigará o direito a se tornar mais complexo, sobretudo se existir a ambição de integrar as culturas e as técnicas dos setores. Em compensação, o direito se tornará mais definido e justificado.

O direito comunitário se constrói sem referência a noção do Estado, de modo a se manter radicalmente separado dos direitos das nações. Na verdade, ele se estrutura através do mercado interno para atingir objetivos bem definidos, que são o bem-estar dos indivíduos e a paz das nações.

Com relação ao direito francês, isso cria graves problemas, pois o direito na França pauta-se na produção normativa do Estado, que recorre ao poder para impor sua vontade. Nesse sentido, as diferenças não estão apenas circunscritas a uma mera questão técnica referente à definição do serviço público: elas dizem respeito às relações fundamentais entre o direito e o Estado. Embora tecnicamente a diferença entre o serviço público francês e o serviço universal europeu pareça ser pouco perceptível, o fato é que existem dois mundos jurídicos em confronto.

O direito administrativo caracteriza o regime particular através da articulação de regras do poder do Estado para o benefício das entidades responsáveis pelos serviços públicos. O serviço público é um elemento básico da distinção entre o direito público e o direito privado. Esse é um direito das pessoas comuns perseguirem seus interesses particulares, enquanto o direito público é um direito dos serviços públicos à serviço do interesse geral. Esse enraizamento do serviço público não toca nem levemente na noção de serviço universal. A diferença é enorme. A renúncia a essa concepção orgânica e acadêmica do serviço público, fará com que seja ressaltado o objetivo comum existente entre o serviço público, o serviço de interesse econômico geral e o serviço universal. A partir disso, poderá haver progresso do direito.

Definir o serviço público através de sua função, permite o resgate de suas missões, de modo a se articular conjuntamente serviço público e serviço universal. Isso criaria uma nova cultura, na qual a prova é o que conta. As organizações particulares poderão ser admissíveis com suas particularidades se se desprenderem dos mecanismos gerais de mercado. Porém, elas devem justificar essas singularidades se pretenderem se beneficiar de tal situação.

A organização jurídica fundada em critérios bem definidos permitirá a adequação dos serviços de modo a atender eficazmente as demandas da população e, ao mesmo tempo, possibilitará que sua eficácia seja medida. No caso de uma organização monopolística da distribuição de energia elétrica, por exemplo, será necessário verificar se esta é a melhor forma de tornar a eletricidade mais acessível a todos e se a empresa concessionária beneficiária desse monopólio realmente objetiva e alcança esse missão.

### **2.3.3 O serviço público no Brasil.**

Semelhantemente ao modelo francês acima descrito, a Constituição brasileira considera o serviço público como uma atividade prestada de forma permanente (ou contínua) que é submetida ao regime de direito público, executada concreta e diretamente pelo Estado, ou por aqueles a quem tal incumbência for delegada, visando a satisfazer necessidades ou a criação de utilidades, ambas do interesse coletivo [BLANCHET (1999)]. A seguir, serão discutidos alguns conceitos técnicos, indispensáveis para a compreensão das particularidades jurídicas do modelo de organização da prestação de serviços públicos no Brasil.

De acordo com o regime jurídico administrativo vigente atualmente no Brasil<sup>17</sup>, os serviços públicos podem ser prestados por administração direta ou indireta. No primeiro caso, o fornecimento dos serviços públicos ocorre centralizadamente (ou seja, pela Administração Pública) sob exclusiva supervisão e responsabilidade de seus órgãos: Ministérios (no âmbito federal) e Secretarias (nos Estados e Municípios). Segundo TELLES (2000), essa divisão dos serviços públicos, que ocorre no interior da Administração, denomina-se doutrina de desconcentração. Em outras palavras, a execução de serviços centralizados é feita pela própria Administração Pública através dos vários órgãos que a constituem.

---

<sup>17</sup> Decreto-lei 200/67, artigo 4º, I.

No segundo caso, a prestação dos serviços públicos ocorre de forma descentralizada através de algumas entidades criadas por lei, tais como autarquia, empresas públicas e sociedades de economia mista. A prestação dos serviços públicos poderá também ser atribuída às pessoas físicas e jurídicas. Isto pode ser feito através de concessões, permissão e autorização. Nesses casos, somente determinados serviços, previstos por lei, poderão ser prestados, de modo que a Administração Pública mantenha o domínio absoluto e a titularidade natural dessas atividades.

### **A concessão de serviço público.**

*“O termo concessão advém do latim, concessio do verbo conceder, que indica, de maneira abrangente e extensiva, a ação de permitir, autorizar, licenciar, outorgar”* [TELLES ( 2000)]. Não obstante, segundo o autor, essa definição é mais restrita sob uma forma técnico-jurídica. Dito de outra forma, concessão é o instituto através do qual o Estado comete à pessoa, física ou jurídica, o direito de prestar serviços públicos.

O artigo 175 da Constituição Federal de 1988 declara que *“Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”*. No seu parágrafo único, declara-se que a Lei disporá sobre:

- I. o regime jurídico das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão-ou permissão;*
- II. os direitos dos usuários;*
- III. política tarifária; e,*
- IV. a obrigação de manter serviço adequado.* [CONSTITUIÇÃO do BRASIL (1989)].

Passados sete anos, somente em 1995, através da Lei 8.987/95, regulamentou-se o artigo 175 da constituição.

Além do texto constitucional, atualmente as próprias cláusulas contratuais regem as relações entre o poder concedente e o concessionário segundo o que preconiza o regime jurídico nos artigos 14 e seguintes da Lei 8.987/95 e a Lei 8.666/93, que institui normas para as licitações e contratos da Administração Pública. Desta forma, a legislação determina que a outorga do serviço público será conferida ao vencedor de uma licitação. Com isso, o concessionário passa a pautar as

suas atividades a partir dos princípios do direito e do serviço público relativos à legalidade, igualdade, vinculação à convocação e à moralidade.

Porém, só podem ser objeto de concessão os serviços públicos classificados como de utilidade pública (isto é delegáveis) e nunca os serviços públicos próprios (indelegáveis) tais como, por exemplo, justiça, polícia, etc. Há ainda um tipo particular de concessão na qual o concessionário pode obter, sob certas condições preestabelecidas em contratos administrativos, o direito de explorar determinada obra pública, tais como rodovias ou linhas de transmissão de energia elétrica.

Uma característica importante das concessões é o vínculo de natureza contratualista estabelecido entre o concedente e o concessionário. O concessionário, como responsável pela prestação deste serviço, assume riscos eventuais em troca da remuneração sob a forma de tarifas, que são pagas pelos usuários dos serviços às empresas concessionárias para que essas garantam a continuidade, regularidade e qualidade do serviço prestado. Assim, TELLES (2000), citando José Cretella Jr., define o que vem a ser tarifa:

*“Diversamente do que se pensa com os outros contratos administrativos, nos quais a remuneração de quem contrata com a Administração consiste em preço pago por esta, nas concessões de serviços públicos, as pessoas que, a todo instante, se utilizam dos serviços, ou seja, os usuários utentes, pagam aos concessionários uma soma correspondente ao preço da prestação obtida, preço esse que não é determinado segundo as leis econômicas vigentes no momento, pois se trata de preço quase-público, fixado numa tarifa, ou seja, num sistema de preços das prestações estabelecido regularmente com as respectivas regras de aplicação.” [CRETELLA Jr. (1997)].*

Todos os que usufruem dos serviços públicos têm assegurado tanto o direito à sua prestação adequada quanto o (direito) de reclamar a respeito de eventuais falhas que possam apresentar. De acordo com TELLES (2000), não são poucos os autores que pregam a necessidade do registro expresso, nas cláusulas do contrato de concessão, dos direitos do usuário, para que este venha a exercê-lo de forma efetiva. Ainda segundo o autor, existe a possibilidade do usuário obrigar o concessionário a instalar energia elétrica, água, gás e linhas telefônicas se tais serviços estiverem previstos para determinada localidade.

No entanto, o usuário tem tanto direitos quanto deveres. Entre as suas obrigações encontra-se o cumprimento das exigências técnicas para a efetivação da prestação do serviço, tais como instalação da fiação interna (no caso de telefonia e energia elétrica), de encanamentos (para os esgotos e água), etc.

O usuário poderá ser privado do serviço se não seguir as orientações do concessionário, não pagar as tarifas, ou não observar determinadas condições exigidas.

Entretanto, há divergência entre os juristas (na doutrina e até mesmo na jurisprudência) em relação ao fato de que determinados serviços devem ser interrompidos por falta de pagamento. Suspender a coleta de lixo ou de esgoto (serviços considerados essenciais), por exemplo, poderia gerar um distúrbio com conseqüências para toda uma comunidade bem como promover uma possível alteração das condições sanitárias da população e a disseminação de doenças. Os juristas que defendem a impossibilidade da paralisação alegam que, antes desta providência, o concessionário deveria promover a cobrança dos inadimplentes através da ação judicial.

No que refere-se à fiscalização, cabe ao Poder concedente exercê-la, verificando se o serviço está sendo convenientemente prestado, sobretudo em termos de eficiência, regularidade, pontualidade, etc. Segundo Russomano et alii. (1972), como a concessão é um contrato de serviço público, ele deverá nortear-se por alguns princípios:

- a. princípio da permanência — o serviço deve ser contínuo, ininterrupto, permanente;*
- b. princípio da generalidade — não pode ser excluído de seu uso aqueles que desejarem utilizar-se do mesmo, através da remuneração respectiva, estendendo-se, pois, igualmente a todos;*
- c. princípio da eficiência — sua execução deve efetuar-se eficientemente, ajustando-se à exigências requeridas pela técnica e pelo progresso e mantendo-se, portanto, em constante atualização;*
- d. da modicidade — a remuneração não ultrapassará os limites da modicidade, donde se infere que as tarifas serão razoáveis; e*
- e. da cortesia — todos aqueles a quem estiverem afetos os serviços públicos devem tratar o público amável e cortesmente, para prestígio dos próprios serviços de seus executores e da Administração.” [RUSSOMANO et ali.(1972)].*

Os motivos que podem levar à extinção da concessão, que são estabelecidos pelo artigo 35 da Lei 8.987/95, são: advento do termo contratual; encampação; caducidade; rescisão; expiração;



anulação e falência, ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual.

### **A permissão para a prestação do serviço público.**

O vocábulo *permissão* pode genericamente significar tanto a outorga para a prestação de serviços públicos, quanto a permissão para o uso de determinado bem público. A permissão trata-se da entrega pelo Poder Público (permitente) ao particular (permissionário), pessoa física ou jurídica, do direito de fornecer um determinado serviço à coletividade, remuneradamente, sob a forma de tarifa, ou gratuitamente.

Diferentemente da concessão, que é regida por um contrato, a permissão caracteriza-se pela precariedade, visto que pode ser revogada a qualquer momento pelo Poder Público sem indenização do permissionário<sup>18</sup> (desde que não se verifiquem mais os pressupostos de sua conveniência e oportunidade). Assim, o ato administrativo que a criou não gera quaisquer privilégios, salvo convenção expressa em contrário. Segundo o jurista Hely Lopes Meirelles,

*“a permissão, por sua natureza precária, presta-se à execução de serviços ou atividades transitórias, ou mesmo permanentes, mas que exijam freqüentes modificações para acompanhar a evolução da técnica ou as variações do interesse público, tais como o transporte coletivo, o abastecimento da população e demais atividades cometidas a particulares, mas dependente do controle estatal.”* [MEIRELLES (1999)].

No artigo 21, XII da Constituição Federal são definidos os serviços os quais compete a União explorar diretamente ou mediante a outorga de autorização, concessão ou permissão. Aos Estados, compete principalmente a execução dos serviços relativos ao transporte coletivo intermunicipal, enquanto são de responsabilidade dos Municípios os serviços descritos nas suas respectivas Leis Orgânicas, tais como, por exemplo, o serviço funerário, táxi, abastecimento de água, etc. Ao Distrito Federal compete permitir os mesmos serviços cuja competência é inerente aos Estados e Municípios, no âmbito de seus limites territoriais. Quantos aos deveres do permissionário e aos direitos do permitente e dos usuários, são aplicadas as disposições previstas para as concessões.

---

<sup>18</sup> Em certos casos particulares, por exemplo, em revogação antes do prazo estabelecido para a prestação do serviço, onde comprovadamente há prejuízo, a Administração não pode revogar unilateralmente a exploração do serviço.

## **A Autorização.**

O direito administrativo define a autorização como *“ato unilateral, precário e discricionário, mediante o qual a Administração Pública consente que determinada atividade, de interesse geral, possa ser executada por particulares.”* [TELLES (2000)].

A autorização é um ato unilateral por que emana de uma só vontade: a da Administração Pública. O ato materializador da autorização é discricionário, por ter em vista apenas o interesse público, consubstanciado na sua oportunidade e conveniência. Quanto à sua precariedade, é importante declarar que *“a autorização classifica-se em ‘simples’, quando outorgada por tempo indeterminado, ‘qualificada’, quando outorgada por tempo determinado sendo, no primeiro caso precário, e, no segundo caso, protegida pela palavra da Administração.”* [CRETELLA Jr.(1997)].

O particular será indenizado se uma autorização qualificada for encerrada pela Administração Pública antes do prazo previsto. Além disso, o particular que, valendo-se do instituto da autorização, for solicitado pela Administração Pública a desempenhar determinados serviços, poderá cobrar dos usuários uma tarifa previamente estabelecida.

Apesar da autorização para prestação de serviços públicos ser prevista na Constituição nos seus artigos 21 e 223, na prática isso costuma ser outorgado mediante concessão ou permissão, sendo poucos os casos em que se adota a autorização administrativa. No Brasil, autorizações administrativas, previstas no Código Nacional de Trânsito, geralmente são encontradas nos transportes coletivos. [MEIRELLES (1999)].

### **2.3.4 Concorrência e serviço público.**

No período de duas ou três décadas, todos os serviços estruturados em redes foram expostos a importantes mudanças de natureza técnica, macroeconômica, cultural e ideológica. Por um lado, surgem novas técnicas de produção concorrentes<sup>19</sup>; por outro, os consumidores tornam-se cada vez mais sensíveis à qualidade do serviço, passando a exigir um tratamento personalizado. Essas

---

<sup>19</sup> A partir dos anos 70-80, torna-se possível cada vez mais a produção do mesmo serviço através de vários meios concorrentes, tais como os setores da energia e dos transportes.

mudanças levaram vários países industriais a questionar os monopólios (até então, a forma característica de estruturação dos serviços em redes) e a realizar profundas reformas na organização dos serviços prestados.

Desta forma, diante da mundialização econômica, constata-se um peso crescente dos serviços públicos sobre a competitividade das economias nacionais. Num mundo de trocas generalizadas, os serviços públicos em redes aparecem cada vez mais como um fator de competitividade das economias nacionais.

Tudo isso levou vários governos não só reformar regulamentações mas também a adotarem uma organização mais competitiva e mais flexível. DENOIX de SAINT MARC reagrupa os diferentes elementos de mudanças na organização e no controle desses serviços da seguinte maneira:

*“ o equilíbrio entre monopólio e concorrência;  
o estatuto de explorador principal;  
o grau de integração do explorador principal<sup>20</sup>;  
a política tarifária;  
o financiamento público; e,  
as instituições e os instrumentos de controle em vigor”* [DENOIX de SAINT MARC (1996)].

O objetivo geral dessas mudanças foi reduzir os custos da produção dos serviços públicos mantendo-se as exigências de qualidade e de solidariedade. Para isso, certos governos passaram inicialmente a introduzir maior concorrência nas economias de redes para atingir esse objetivo. Em muitos casos, o monopólio natural foi limitado somente ao monopólio não contestado, como a infra-estrutura, por exemplo (as ferrovias e o transporte de eletricidade). Em outras situações, eles foram totalmente suprimidos, como foi o caso das telecomunicações em vários países.

Ao mesmo tempo, a organização dos exploradores dos serviços públicos foi transformada. Certos Estados preferiram passar a uma gestão privada, tida como mais flexível. Após a concorrência ser estabelecida, era preciso separar, ao menos contabilmente, as atividades monopolísticas das atividades concorrenciais. Alguns governos foram mais além e dissociaram completamente

---

<sup>20</sup> Em termos de economia industrial, o explorador é dito *integrado* quando ele se responsabiliza por várias atividades diferentes no mesmo setor, tais como a produção, o transporte e a distribuição de energia — que é o caso atualmente da EDF na França. Na Inglaterra, por outro lado, empresas diferentes assumem as três tarefas.

tanto atividades até então julgadas integradas (tais como a produção e o transporte de energia) quanto a gestão da infra-estrutura e a do serviço de transporte no domínio ferroviário.

Em alguns países, o financiamento público de certos setores foi fortemente reduzido, ou mesmo suprimido em alguns casos. Foi introduzida uma maior diversidade de tarifas e tornou-se necessária realizar-se uma reformar na regulamentação. Antes dessas reformas, os Estados se limitavam a conter os abusos de posição dominante de seus próprios monopólios. Depois delas, eles devem além disso, organizar a coexistência dos ex-monopólios com seus novos concorrentes de modo equitável. Para isso, certos governos criaram organismos considerados como *autoridades independentes de regulação*, concebidos para escapar parcialmente do controle do Executivo<sup>21</sup>.

Na Europa, todas essas transformações fizeram parte das preocupações das autoridades comunitárias. Num primeiro momento, elas estavam pouco interessadas nos serviços públicos. Contudo, a partir dos anos 80 e 90, elas passaram a aplicar cada vez mais os artigos do Tratado de Roma relativos à concorrência e às suas modalidades para o estabelecimento dos serviços públicos<sup>22</sup> [SOUTY (1999)]. Isso se deveu ao fato de que a construção do mercado único europeu apresentava dificuldades diante dos inúmeros monopólios naturais existentes, que apresentavam altos custos em suas atividades. Assim, baseando-se no artigo 90.3 do Tratado de Roma, tanto o Conselho de ministros como as Comissões editaram numerosas diretivas setoriais visando flexibilizar as legislações nacionais e, assim, estabelecer um quadro jurídico comum aos países membros, no qual a concorrência seja estabelecida – no capítulo 4, analisa-se aspectos da diretiva para o setor elétrico e a sua transposição para a legislação francesa.

## **2.4 A economia de redes.**

### **A noção de redes.**

A noção de ‘redes’ é interdisciplinar e intersetorial, o que torna difícil a elaboração de uma definição abrangente. A pertinência de uma definição depende da ótica e do problema a ser

---

<sup>21</sup> Esse foi o caminho adotado pelo Brasil, o mesmo não acontecendo na França, como discute-se mais adiante.

<sup>22</sup> Particularmente os artigos 85, 86, 90 e 92 do Tratado de Roma.

analisado. Portanto, ao se definir um conceito geral de redes, corre-se o risco de reduzir ou superdimensionar as suas características básicas. Contudo, algumas aspectos chave podem ser identificados utilizando-se uma linha de classificação para a noção de redes que se interessa pelo carácter material (no senso físico) ou imaterial [TCHAPGA (1997)].

No seu aspecto físico, a rede é um objeto técnico (mesmo a noção do objeto técnico ela mesma é vaga), mas não é certo que a técnica tenha necessariamente um aspecto material [CURIEN (2000)]. A técnica deve ser definida, ao menos, como um conjunto de conhecimentos e atividades, o que implica que ela pode envolver um aspecto material e um aspecto imaterial codificadas ou tácitas. Não devendo ser desconsiderado para tornar a técnica operacional as relações sociais envolvidas.

Assim, para completar a caracterização no termo rede como objeto técnico é necessário introduzir as relações que a dimensão técnica tem com o espaço: a rede se impõe pelo seu tamanho e pela influência que ela exerce numa determinada região. Ela toma o senso de infraestrutura, diferenciado-se dos demais objetos técnicos que não apresentam as mesmas características. Esta influência se materializa através dos ‘pontos nodais’ e pela malha que é a sua expressão visível [FILIPPI et alii.(1996)].

Na sua dimensão imaterial, a rede é menos palpável em certos contextos. Ela poderá ser compreendida quando refere-se à sua funcionalidade. Aqui recorre-se as noções de intermediação e de coordenação, às quais tendem a indicar a existência de uma tensão entre os dispositivos *standard* e heterodoxo de coordenação, que são o mercado e a hierarquia, respectivamente. Desta maneira, a discussão dirige-se para o campo teórico da economia.

Diferentemente da sociologia<sup>23</sup>, que trata essencialmente as redes de atores, a economia assume várias interpretações para o termo. Inicialmente, pode-se associar a rede (numa lógica de objeto técnico) a um suporte físico de uma atividade econômica: a rede tem então o sentido de infra-estrutura e sua arquitetura é composta de malhas e pontos nodais (redes de transporte, de

---

<sup>23</sup>Quando utiliza o termo rede, a sociologia se interessa na sua composição, nas regras de seu funcionamento, nos processos através dos quais definem-se suas fronteiras, o que sugere uma certa instabilidade relativa da rede.

comunicação, elétrica, etc.). Em seguida, ela pode ser vista através do processo que objetiva estabelecer a relação entre a oferta e a demanda: desse ponto de vista, a rede assume uma função de intermediação. Enfim, a interpretação da noção de redes se situa no campo da organização industrial, no qual, através de inúmeras implicações, ela vai influir nas formas de organização. Esses diferentes interpretações para o conceito de redes não se excluem mutuamente. Ao contrário, as indústrias de redes fornecessem a demonstração de uma integração dessas diferentes interpretações em relação as quais a noção de externalidades de redes constitui o elemento de ligação.

Tanto o princípio das 'externalidades de clubes' e de 'redes' quanto certos problemas centrais hoje em dia foram objeto de investigação nos anos setenta [LITTLECHILD(1975)]. No que se refere à constituição da 'economia de redes', os trabalhos de KATZ e SHAPIRO (1985, 1986) levaram este tema ao centro de interesse para os especialistas de economia industrial. Este interesse é reforçado tanto pelas experiências de desregulamentação (que provocaram questionamentos sobre o funcionamento das atividades em redes) quanto pelos avanços teóricos que esses trabalhos possibilitaram na microeconomia (particularmente nos domínios da teoria dos contratos e dos comportamentos estratégicos).

A economia de redes apresenta um contorno extremamente diverso entre a dimensão geográfica ou física das redes de transporte e de distribuição (de eletricidade, de gás, de um produto ou de um serviço) e o efeito de rede referente à compatibilidade de diferentes materiais de informática. Sem dúvida, existem mais diferenças do que semelhanças. Por um lado, certas redes são caracterizadas em função da existência de uma infra-estrutura gerenciada por uma empresa pública. Por outro lado, o setor de informática e certos segmentos do mercado de telefonia estão nas mãos de operadores privados submetidos a regras de concorrência.

Neste sentido, uma série de princípios comuns orienta os trabalhos dos economistas a respeito deste tema e a organização de um campo extremamente abrangente. As características dos 'bens de redes', por exemplo, suscitam estratégias determinadas por parte dos fornecedores desses bens tanto em relação à escolha dos produtos quanto às decisões de compatibilidade ou de estabelecimento de tarifas [CURIEN (2000:54)].

## **2.4.2 As características dos mercados em rede.**

### **As especificidades dos ‘bens de redes’.**

Segundo PERROT (1995), as atividades denominadas em redes apresentam ao menos uma das três propriedades seguintes: presença de ‘externalidades de demanda’, de ‘externalidade de oferta’, ou característica de ‘bem sistema’. Nas atividades de aprovisionamento de energia, de transporte ou de serviços de telecomunicações, encontra-se facilmente uma ou outra dessas características.

No primeiro grupo, os ‘efeitos de redes’ são ligados à existência de ‘efeitos de clubes’, que funcionam da seguinte forma: através da exclusão de um eventual limite de congestionamento, a satisfação de cada usuário se torna diretamente proporcional ao número de usuários do mesmo bem ou serviço que ele utiliza ou de um outro bem ou serviço compatível. O telefone, as redes de informática e, mais recentemente, a rede Internet apresentam todas essas três propriedades. Assim, o efeito de rede aparece como uma externalidade da demanda que se exerce entre os usuários de um conjunto de produtos ou de serviços compatíveis. Este tipo de efeito foi analisado por KATZ e SHAPIRO (1985, 1986) e por FARRELL e SALONER (1986).

No segundo grupo, os efeitos de redes se manifestam principalmente através de mecanismos indiretos. O caso das redes de concessionárias que realizam a manutenção de veículos de uma marca determinada é um exemplo. Neste caso, os consumidores não se beneficiam diretamente do número daqueles que escolheram o mesmo modelo, mas, simplesmente devido ao fato desse modelo ser o preferido entre os consumidores, o número de concessionárias será maior, assim, cada consumidor será beneficiado pela externalidade de oferta.

Evidentemente, esta dimensão existe na maior parte das redes que se organizam sob uma infra-estrutura. Nessas situações, o número de usuários da rede aumenta o número de serviços que pode ser oferecido, o que por sua vez pode aumentar a satisfação de cada usuário da rede. As externalidades de oferta também são geradas tanto nos serviços de comunicação (telefone, Internet) quanto nos de transportes (número de quilômetros de uma rodovia, número de postos de serviços na rodovia, serviços anexos ao transporte aéreo).

Nestes dois casos de efeitos de rede direto e indireto, a questão da compatibilidade ou de interconexão entre os bens ou os serviços fornecidos ocupa um lugar central: o grau de interconexão entre as redes determina a variedade e a qualidade dos serviços acessíveis aos consumidores e modifica a natureza da concorrência em preços. Nos exemplos acima, a compatibilidade dos bens de redes deve ser entendida como referente aos bens 'substituíveis' (duas marcas diferentes de veículos ou de material de informática, duas redes concorrentes de telefone ou de transporte). Se os bens não forem mutuamente compatíveis, os consumidores terão 'custos de mudanças de redes' (*switching costs*) em maior ou menor grau caso eles decidam procurar um outro operador [CHAPGA (1997:7)]. Uma mudança da marca de um carro, em si, não gera custos significativos; no entanto, mudar de padrão tecnológico pode significar o surgimento de custos de aprendizagem, a colocação de equipamentos novos e/ou complementares em funcionamento ou uma reorganização da produção. Tudo isto vem ocorrendo em certos segmentos industriais que realizam a mudança da energia elétrica para o gás como insumo energético

Os custos específicos das externalidades de redes podem gerar sérias ineficiências nas escolhas tecnológicas: se os agentes valorizam fortemente os efeitos de redes, então eles podem escolher, entre várias tecnologias, aquela na qual o efeito de rede associado é mais importante, mesmo se a adoção de uma tecnologia concorrente for, em si mesma, mais eficaz [LABARONNE (1998)]. Esse fenômeno explica a importância, para cada fornecedor em concorrência, do desenvolvimento de uma base instalada, isto é, de um conjunto de usuários precocemente ligados a cada rede. A maior parte das estratégias desenvolvidas pelos agentes nesses mercados são ditadas pela necessidade de garantir a instalação de uma base suficientemente grande.

Essas duas primeiras propriedades — efeitos de clubes e externalidades de oferta associadas aos efeitos de clubes — são responsáveis pelos efeitos 'bola de neve' provocados pelas redes: elevado número de consumidores durante os períodos de desenvolvimento do serviço (uma base instalada importante) que gera o crescimento da demanda nos períodos seguintes (suscitando eventualmente externalidades de demanda) e aumento do número de variedades de fornecedores (o que resulta em externalidades de oferta). Devido a isso, o desenvolvimento futuro das redes depende fundamentalmente da dinâmica de tarifação dos bens e serviços ofertados por elas, sobretudo nas fases iniciais.



Finalmente, o terceiro grupo de efeitos de redes deve-se a existência de uma propriedade particularmente importante presente na maior parte dos serviços: a característica de ‘bem de sistema’. Na maior parte dos casos, um bem de sistema (a utilização de um serviço de transporte, uma comunicação telefônica, transporte e distribuição de energia e de gás) é a combinação de vários componentes elementares complementares.

Essa estrutura é especialmente evidente nos transportes aéreos, logo após a reestruturação das redes de acordo como o princípio do *hub and spokes*: ao invés de realizar trajetos diretos, os passageiros geralmente são levados a um ponto móvel (*hub*) para em seguida, serem conduzidos ao destino final, localizado numa parte da rede (*spoke*). Cada parte do trajeto é vista como um componente da viagem completa. Da mesma forma, se um transportador for autorizado a servir uma rede interurbana enquanto que a rede urbana for confiada a um outro, uma viagem entre as regiões centrais de duas cidades combinará a utilização de trechos de redes de serviços servidas por diferentes operadores.

De maneira análoga, nas telecomunicações, uma comunicação interurbana combina a utilização da infra-estrutura local com segmentos de longa distância. No transporte e distribuição da energia elétrica e do gás, poderão ser usadas tanto redes locais quanto interurbanas. Assim, os diferentes componentes do bem sistema constituem mercados separados (neste caso, as condições de concorrência podem ser diferentes), mas a interdependência é forte tanto do lado da oferta quanto do lado da demanda.

Como nos casos de efeitos de redes gerados pelas externalidades, o funcionamento dos mercados de bens sistemas é fortemente dependente do grau de interconexão que liga os diferentes componentes complementares. Devido ao fato de resultarem da combinação de vários bens ou serviços elementares e complementares, os bens sistemas suscitam (como no caso da presença de externalidades) estratégias específicas por parte dos concorrentes. Os comportamentos estratégicos são ligados às interdependências dos mercados e não mais à exploração das externalidades de redes.

Na medida em que esses segmentos elementares e complementares forem fornecidos eventualmente por agentes diferentes, a tarifação de cada um dos componentes terá repercussão

sobre a demanda existente para todos eles e, em certos casos, sobre a demanda global desses bens ou serviços.

As interações entre os diferentes componentes dos bens sistemas suscitam importantes questões teóricas. Por um lado, a problemática da ‘tarifa de acesso’ examina a maneira pela qual poderão ser estabelecidas as tarifas dos componentes interconectados a jusante da rede [CURIEN (2000:97)]. Por outro lado, a literatura sobre os mercados de bens sistemas chama a atenção para os efeitos, às vezes paradoxais, das interdependências da oferta e da demanda sobre a dinâmica da concorrência. Enfim, a estrutura característica dos bens sistemas também remete a uma indagação a respeito do grau de integração vertical que deveria prevalecer nesses tipos de atividades.

É difícil definir precisamente a forma de tarifação ótima e a estrutura de mercado adequados para os mercados em redes, pois isto depende simultaneamente da configuração da rede, da amplitude dos efeitos externos positivos (efeitos de clubes, externalidades de oferta) e negativos (congestionamento) e do grau de interdependência dos mercados elementares, no caso dos bens sistemas [CURIEN (2000:54)].

Finalmente, no que se refere à organização da oferta, certas contribuições da economia de redes relativizam o alcance dos argumentos liberais freqüentemente estabelecidos para esse domínio. Não existe nada de surpreendente no fato de que os efeitos de redes são geradores de externalidades tanto por parte da oferta quanto por parte da demanda, situações nas quais o mercado cumpre precariamente a função de regulação e o papel do Estado é indispensável. Esta observação é pertinente sobretudo quando os efeitos de redes são maiores ou existem ‘gargalos’ estrangulando o acesso a um recurso.

## **Capítulo 3**

### **A regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil.**

A formação e a consolidação do setor de energia elétrica - SEE no Brasil se deu em função dos aspectos técnicos e, sobretudo, das dimensões econômica e institucional, decisivas à sua estruturação. Nesse sentido, o desenvolvimento do setor depende da interação do comportamento global da economia e da presença do Estado como organizador e regulamentador e da ação de suas empresas. Assim, desde o início do século, a articulação desses elementos vem definindo tanto o ritmo de expansão quanto os modos particulares de estruturação do setor.

#### **3.1 Os primórdios do SEE no Brasil.**

Nos últimos anos do Império, a economia brasileira era ainda baseada quase que exclusivamente nas atividades de exportação de produtos agrícolas e matérias-primas sobretudo, o café (Sudeste) e a borracha (Amazônia). Com o crescimento dessas atividades, tornava-se necessário a introdução de melhorias e ampliação da infra-estrutura física e dos serviços existentes no Brasil, tais como ferrovias, serviços de correios e telégrafos, instalações portuárias, fornecimento de água e esgotos e a energia elétrica.

Segundo MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (1988:29), assim que os diversos aperfeiçoamentos na indústria de eletricidade foram surgindo na Europa e nos EUA, desenvolvia-se no Brasil as primeiras experiências práticas relacionadas à energia elétrica. No ano de 1879, depois de uma visita a Exposição de Filadélfia, D. Pedro II decidiu conceder a Thomas Edison o direito de introduzir no Brasil os equipamentos criados por esse engenheiro americano para a produção da eletricidade. Dessa maneira, paulatinamente, a energia elétrica foi sendo introduzida no Brasil

através da implantação de inúmeras pequenas instalações para iluminação pública, geração de força motriz e tração urbana.

Abaixo são relacionados alguns dos mais importantes eventos concernente à introdução da eletricidade no Brasil no período do II Império extraídos de MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (1988:29) e de DIAS LEITE (1997):

1879 — primeira demonstração pública da lâmpada elétrica de Edison no Brasil com a inauguração, na cidade do Rio de Janeiro, da iluminação elétrica da estação central da estrada de Ferro D. Pedro II (atual Central do Brasil);

1881— instalação pela Diretoria Geral dos Telégrafos de 16 lâmpada num trecho do jardim do Campo da Aclamação (atual Praça da República), no Rio de Janeiro;

1883 — inauguração do primeiro serviço de iluminação pública municipal do Brasil e da América do Sul na cidade de Campos (RJ), ao ser implantada um sistema de geração, distribuição e comercialização de energia elétrica que utilizava uma usina térmica de aproximadamente 38 kW de capacidade;

1883 — ocorre a primeira utilização da energia hidrelétrica no país mediante a instalação em Diamantina (MG) de uma usina para geração e a instalação de uma linha de transmissão de 2Km de extensão para transportar a energia até uma mina de diamante;

1887 — foi criada no Rio de Janeiro a Companhia de Força e Luz que tinha por objetivo fornecer iluminação elétrica a alguns pontos da capital do Império; e

1887 — A partir da inauguração da usina térmica da Companhia Fiat Lux, a cidade de Porto Alegre torna-se a primeira capital brasileira a possuir um serviço de público de iluminação elétrica; e

1889 — na cidade de Juiz de Fora (MG), um industrial mineiro colocou em operação a primeira hidrelétrica de maior porte da América Latina, a usina de Marmelos. Com capacidade de 250 kW, essa usina tinha como finalidades o suprimento de energia para uma fábrica de tecidos e a iluminação pública. Para viabilizar esse serviço, em 1897 foi firmado um *contrato* entre o pro-

prietário da usina e a Câmara Municipal. A partir da construção dessa usina, foi construída a Companhia Mineira de Eletricidade.

Do ponto de vista da regulamentação, a exploração dos recursos hidráulicos e minerais eram estabelecidos no Império através de decretos, havendo algumas poucas concessões a particulares para a exploração de combustíveis que, de modo geral, não tiveram resultados positivos [(DIAS LEITE (1997)]. Apesar de haver alguns poucos investimentos públicos em infraestrutura, a concessão dos serviços públicos e da exploração dos recursos naturais à empresas privadas, nacionais ou estrangeiras, era o procedimento predominante.

A mudança para o sistema republicano em 1889 não alterou a forma liberal e não intervencionista pela qual o Estado atuava na economia. A primeira Constituição Republicana de 1891 deixou a questão dos serviços públicos em aberto. No entanto, duas disposições definiram por muitos anos as bases legais para o desenvolvimento da pesquisa e para a exploração dos recursos minerais e energéticos no país. Por um lado, o artigo 72 dessa Constituição definia o 'direito de acesso' ao estabelecer que as minas pertenciam ao proprietário do solo, *“salvo as limitações que fossem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo industrial”* [(DIAS LEITE (1997)]. A Constituição de 1891 enfocava principalmente a navegação quando se referia a exploração dos recursos hídricos, e, diante da perspectiva de crescimento do número de usinas hidrelétricas, tornava-se necessária a definição de uma base legal para o desenvolvimento dessas atividades.

Portanto, esse período foi marcado pela instalação de pequenas usinas geradoras tendo as finalidades do fornecimento de energia para os serviços públicos de iluminação e para as atividades agrícolas, extração mineral e pequenas unidades fabris. Do ponto de vista técnico, MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (1988:29) afirma que houve um predomínio da energia de origem térmica até a virada do século — quando entrou em operação uma grande usina hidrelétrica da empresa LIGHT.

### **3.1.1 O papel do setor privado na constituição do setor elétrico no Brasil.**

Como, não existia no início do século uma legislação específica no Brasil, os serviços de energia elétrica, desde a geração até a distribuição, passaram a ser definidos com base em atos de concessão, o que implicava estabelecer um contrato entre o concessionário (normalmente empre-

sas privadas brasileiras e estrangeiras) e o poder público (aqui representado pelo governo federal ou pelos governos estaduais e municipais, dependendo da natureza e abrangência do objeto do contrato).

Através do Decreto 5.407 de 1904, o governo Rodrigues Alves tentou regulamentar os contratos de concessão de aproveitamento hidrelétrico no âmbito do governo federal. Esse decreto, estabelecendo regras para os contratos de concessão de aproveitamento hidrelétrico — concessão sem exclusividade, prazo máximo de 90 anos, reversão para a União sem indenização do patrimônio construído pelo concessionário e a revisão periódica das tarifas a cada cinco anos — considerado o embrião da legislação brasileira sobre energia elétrica teve, entretanto, pequena abrangência e pouco efeito prático [MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (1988:72); DIAS LEITE (1997)].

Os primeiros autores citados acima apontam três razões principais para a não aplicabilidade dessa legislação: a existência da 'cláusula-ouro' para correções das tarifas (que será discutida em seguida), reduzindo bastante o período dessas correções; a limitação do decreto às atividades desenvolvidas pelo governo federal, portanto, não tendo efeito legal para estados e municípios; e, finalmente, o crescente questionamento jurídico acerca da propriedade e uso das águas e da força hidráulica.

Diante da legislação antiquada e confusa existente, em 1907, por determinação do presidente Afonso Pena e do ministro da agricultura Miguel Calmon, uma medida mais abrangente foi elaborada pelo político e jurista Alfredo Valadão. Esse projeto consistia, na definição de um Código de Águas para o país, destacando-se no texto a caracterização das águas públicas (do domínio da União, dos estados e dos municípios) e privadas. Ao restringir o domínio privado, o projeto dava grande importância dos estados e municípios na administração dos serviços públicos bem como, não tratava da regulamentação dos serviços de energia elétrica porque, de acordo com Valadão, isso deveria ser objeto de uma lei específica. Devido a não aprovação do Projeto (ele foi submetido a análise de inúmeras comissões no Congresso Nacional e, após 1923, ficou esquecido na Câmara dos Deputados), o poder da União sobre os estados, na prática, foi ampliado [MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (1988:72)].

Portanto, a situação do setor elétrico brasileiro no início do século apresentava de um lado uma enorme precariedade no que se refere ao seu sistema de regulamentação. De outro lado, a energia tinha pequena importância no balanço comercial — no setor elétrico, o país possuía apenas dez pequenas usinas geradoras de energia elétrica.

No entanto, essa situação vai se transformar rapidamente, como é mostrada a seguir. Com o início do processo de industrialização e do crescimento urbano em algumas regiões brasileiras, proliferaram-se iniciativas privadas, sobretudo nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, que visavam a construção de pequenas unidades para geração de energia elétrica. Os empresários responsáveis por essas iniciativas, geralmente desenvolviam atividades agrícolas, comerciais, industriais ou financeiras que estavam vinculadas às localidades beneficiadas pela instalação de serviços de energia elétrica. Na região Norte e Nordeste do Brasil, os empreendimentos quase sempre estavam restritos às capitais e tinham forte presença de grupos ingleses, que também estavam presentes na cidade de Pelotas (RS). É nesse contexto, de desenvolvimento de oportunidades de negócios que é intensificada a presença de empresários e agentes estrangeiros interessados em investir no setor de energia elétrica no Brasil.

Contudo, como visto acima, apesar de todo o dinamismo do setor elétrico nos primeiros anos do século, no período da chamada República Velha a interferência do Estado no setor restringiu-se à adoção de algumas medidas isoladas na regulamentação de pouco efeito prático (decreto 5.407 de 1904 que, em seguida, foi modificado, transformando-se no Projeto esquecido do Código das Águas de 1907). A utilização dos recursos hidráulicos só começaria a preocupar realmente o legislador com a expansão das atividades dos *trusts* estrangeiros que atuavam no setor elétrico brasileiro, desnacionalizando o setor no final da década de 20 (destacando-se aí o grupo LIGHT e a AMFORP), da intensificação do processo de concentração e centralização das empresas concessionárias e do crescimento das pressões políticas exigindo a intervenção do Estado no sentido de cumprir o seu papel de regulamentação.

### **O grupo LIGHT.**

Em 1897, a partir da concessão do direito de exploração dos serviços de transporte urbano de passageiros e cargas em bondes elétricos pela Câmara Municipal de São Paulo a um brasileiro

e um italiano radicado no Canadá, foram criadas as condições para o surgimento da empresa LIGHT que, durante décadas, foi o maior grupo privado do setor elétrico do Brasil [MARANHÃO (1993)].

Em seguida, com a aproximação dos sócios originais a um grupo de estrangeiros interessados em realizar investimentos nos negócios a ser gerados, a concessão original foi ampliada de modo a permitir a instalação de novas linhas de bonde. Além disso, uma nova concessão estabelecia o direito de atuar na geração e na distribuição de energia elétrica na cidade de São Paulo. Assim, em 1899, um grupo de capitalistas canadenses constituiu, em Toronto, a *São Paulo Railway, LIGHT and Power Company Limited*. Em seguida, o direito das concessões foi transferido dos concessionários originais para o grupo recém criado [DIAS LEITE (1997)]. Dentre os interesses da LIGHT no Brasil, estavam incluídos tanto os serviços de energia elétrica gerada por qualquer fonte (gás, vapor, mecânica, hidráulica, etc.) quanto a exploração dos serviços ferroviários, telegráficos e telefônicos.

A preferência por São Paulo não foi por acaso. Em virtude da expansão das atividades cafeeiras, essa cidade apresentava na virada do século um "*grande crescimento populacional, acentuada diversificação das atividades comerciais, fortalecimento dos estabelecimentos bancários e o aumento acelerado do número de fábricas*" [MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (1988:36)]. Portanto, oferecendo possibilidades de interessantes investimentos em bondes elétricos urbanos e na distribuição de eletricidade, as duas principais atividades da LIGHT.

Desta forma, a empresa LIGHT de São Paulo foi autorizada a operar no país através de um Decreto de 1899 assinado pelo presidente Campos Sales. Com maior capacidade técnica e financeira, a atuação dessa empresa no mercado local foi marcada por disputas comerciais, judiciais e políticas, o que possibilitou a consolidação do seu domínio na capital paulista e o estabelecimento de um monopólio dos serviços de bondes elétricos e de fornecimento de energia naquela cidade.

A ampliação do consumo residencial urbano e, sobretudo do consumo industrial exigia aumentos permanente da capacidade instalada da LIGHT, dessa maneira destacam-se os seguintes empreendimentos dessa em São Paulo:



*"1899 — Usina a vapor situada em São Paulo com capacidade de 1 MW (insuficiente para o consumo doméstico, iluminação pública e para as necessidades dos serviços bondes elétricos de São Paulo nesse período);*  
*1901 — Inauguração da Usina de Parnaíba sobre o rio Tiête com 1 MW de potência instalada (a primeira hidrelétrica da LIGHT no Brasil);*  
*1902 — acréscimo da potência da Usina de Parnaíba em 1 MW;*  
*1903 — novo acréscimo da potência da Usina de Parnaíba em mais 1 MW;*  
*1907 — inauguração da represa de Guarapiranga nas imediações da cidade de São Paulo com capacidade de armazenar 196 milhões de m<sup>3</sup> de água;*  
*1912 — depois de aumentos sucessivos a Usina de Parnaíba atinge a sua potência máxima de 16 MW", compilado de DIAS LEITE (1997).*

Diante do sucesso iminente da LIGHT em São Paulo, o mesmo grupo de empreendedores internacionais, através do aval do prefeito do Rio de Janeiro e do Presidente Rodrigues Alves, criou, em 1904, em Toronto, Canadá, a *Rio de Janeiro Tramway and Power Co. Ltd.* Como havia acontecido anteriormente em São Paulo, a autorização de funcionamento da empresa foi dada pelo governo federal, enquanto as concessões para fornecimento de energia elétrica foram outorgadas pelos governos estaduais e municipais. Em seguida, iniciou-se a construção da hidrelétrica de Fontes, concluída em 1908, com uma potência instalada de 12 MW. Logo essa usina foi duplicada, tendo sido considerada a maior usina do Brasil e uma das maiores do mundo nesse período [MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (1988:36); DIAS LEITE (1997)].

Paralelamente ao processo de instalação e ampliação de usinas geradoras de eletricidade e linhas de transmissão, a LIGHT mantém uma postura agressiva no que se refere a incorporações de outras empresas concorrentes. No Rio de Janeiro as seguintes empresas foram absorvidas pela LIGHT nesse período.

*"No setor de distribuição de eletricidade e de gás:*

*— em 1905, a absorção de todo o capital da Rio de Janeiro Gaz Company, detentora do capital da empresa belga Societé Anonyme du Gaz de Rio de Janeiro, concessionária dos serviços de gás e iluminação elétrica da cidade;*

*No setor de transportes:*

*— a Companhia de Bondes de Vila Isabel e a Carris Urbanos;*

*— a adquiriu 98% do capital da São Cristóvão e 75% dos ativos da Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico (pioneira no fornecimento de serviços regular de bondes elétricos no Brasil);*

— *Estrada de Ferro Corcovado e a Companhia Ferro-Carril Carioca que atendia o bairro de Santa Tereza;*

*No setor de telefonia:*

— *a compra da Rio Telephone Company, empresa americana, assegurou o monopólio da LIGHT nesse setor", compilado de MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (1988).*

Dessa maneira, no Rio de Janeiro a LIGHT passou a monopolizar os serviços de fornecimento de gás, bondes, telefone e de iluminação elétrica e, em 1912, ocorre a fusão das empresas de São Paulo e do Rio, e o grupo passou a ser designado por  *Holding Brazilian Traction*.

Além da geração de origem hidrelétrica ser predominante, outro aspecto importante a ser considerado na constituição do setor elétrico brasileiro é o modo do estabelecimento de tarifas. Diante da pequena mas permanente inflação na economia brasileira nas primeiras décadas do século, a forma encontrada para que as tarifas não sofressem desvalorizações foi o estabelecimento da 'cláusula ouro' nos contratos firmados entre o concessionário e o poder público. Esse sistema previa que as tarifas seriam definidas como sendo metade em moeda corrente e metade em ouro ao câmbio médio mensal. Motivo de duradoura controvérsia, devido à suspeita da existência de ganhos indevidos, a cláusula ouro, para as empresas privadas, era, por um lado, um instrumento que garantia o pagamento dos seus encargos financeiros e remessa de dividendos ao exterior; por outro lado, porém, limitava a expansão do serviço de energia elétrica às parcelas mais amplas da sociedade, e isso acabou criando uma reação política generalizada às empresas concessionárias.

Neste contexto de prestação não universalizada dos serviços de energia elétrica e de insatisfação popular por parte daqueles usuários que podiam ter acesso àquele serviço, o descontentamento passou a ter um nome no Brasil, o grupo LIGHT, 'o polvo canadense'. De acordo com MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (1988), a LIGHT não era uma simples empresa estrangeira atuando no setor de energia elétrica do Brasil,

*"... (a) LIGHT era apenas nominalmente canadense... os capitalistas que detinham o seu controle eram, em parte naturais dos Estados Unidos e os métodos de gestão e de financiamento eram marcadamente norte-americanos... o capital investido na companhia, em pouco tempo, passou a ser majoritariamente de origem inglesa. Estritamente articulada aos bancos de negócios... integrante de um vasto conglomerado financeiro e industrial, cujos investimentos não se limitavam ao nosso país, estendendo-se também ao México e a Cuba" [MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (1988:43)].*

### **Outras concessionárias menores.**

Além da LIGHT, até a década de 20 outras empresas atuavam nas atividades de geração e distribuição de energia elétrica no Brasil. As atividades da LIGHT eram predominantemente no eixo Rio - São Paulo e, em várias outras regiões do país, existiam empresas de menores atuando no setor elétrico. Segundo MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (1988:36), esse conjunto de empresas era grande e heterogêneo, muitas vezes constituindo-se por pequenas usinas térmicas e hidrelétricas que pertenciam a empresas locais (atendendo as demandas também locais ligadas ao consumidores domésticos dos municípios), autoprodutores em certas indústrias e usinas de grupos de produtores agrícolas.

O ritmo de instalação de pequenas centrais elétricas foi bastante rápido, entre 1901 e 1910, foram construídas 77 novas unidades geradoras de energia elétrica. Na década de 20, cerca de 164 entraram em operação, elevando para 306 usinas instaladas no Brasil (incluindo as usinas da LIGHT), o que representava uma potência total instalada no país de 367 MW — ver tabela 3.1 [MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (1988); DIAS LEITE (1997)].

A seguir relacionam-se algumas das principais empresas surgidas nesse período. Em São Paulo: a Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL) criada em novembro de 1912; a Empresa de Eletricidade de Araraquara, também fundada em 1912; a Empresa de Eletricidade de Rio Preto, fundada em março de 1912 e pertencente a Júlio de Mesquita e a seu genro Armando de Salles Oliveira.

No Rio de Janeiro destacavam-se: a Companhia Brasileira de Energia Elétrica - CBEE, criada em junho de 1909, principal fornecedora de energia do estado fluminense, pertencente as famílias Gaffrée e Guinle (que estabeleceram grande disputa com a LIGHT no Rio de Janeiro) e a Companhia Força e Luz Norte Fluminense.

O estado de Minas Gerais aparecia como terceiro maior produtor de energia do país e aquele que reunia o maior número de pequenas empresas geradoras de eletricidade, na sua maioria empresas municipais. Dentre essas empresas destacavam-se a Companhia Mineira de Eletrici-

dade, fundada em 1888, a mais antiga de todo o setor brasileiro, e a Companhia de Força e Luz de Cataguazes-Leopoldina, fundada em 1905.

A Bahia aparecia como quarto produtor nacional de energia elétrica e o primeiro do Nordeste, destacando-se as empresas Bahia Tramways, LIGHT and Power Co. e a Guinle & Co., empresas que travaram grande disputa nos mercados de serviços públicos baianos.

Nesse contexto de amplo desenvolvimento dos negócios privados no setor elétrico brasileiro, na década de 1910 inicia-se um processo de concentração e centralização de empresas concessionárias (semelhantemente ao que acontecia na Europa e na França, como é mostrado no capítulo 4 desse trabalho) conduzido sobretudo por grupos regionais de maior porte do interior de São Paulo e de pequenas empresas que atuavam através de concessões municipais em localidades distintas do Brasil. Esse fenômeno, tendo como objetivo aumentar as taxas de retorno financeiro dos capitais investidos, foi possibilitado devido a evolução da tecnologia elétrica que passa a permitir a unificação de frequências e conexões de redes dispersas gerando expressivos ganhos de escala. Esse processo vai ser intensificado na década de 20, possibilitando a entrada no Brasil da empresa americana denominada *American & Foreign Power Company* — AMFORP que, estabelecendo uma estratégia de aquisições de empresas menores atuando fora das áreas de concessões do grupo LIGHT, vai se tornar o segundo grande grupo privado no SEE brasileiro.

### **A AMFORP.**

Entre 1920 e 1930 multiplicou-se por três o número de instalações hidrelétricas no Brasil, representando cerca de 80% da capacidade instalada — ver tabela 3.1. Nessa altura, a LIGHT mantinha plena hegemonia no setor elétrico brasileiro, controlando cerca de 40% da capacidade total instalada em 1930, chegando a 46% em 1946 [DIAS LEITE (1997)]. No entanto, a característica que mais chama atenção na estratégia do grupo é a concentração da prestação dos serviços na região onde estão localizadas as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, a mais populosa e industrializada do Brasil.

**Tabela 3.1****Taxa de Crescimento, Capacidade Instalada e Número de Empresas de Energia Elétrica no Brasil.**

	1883	1885	1890	1895	1900	1905	1910	1915	1920	1925	1930
<b>Número de Empresas</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	306	-	1.009
<b>Capacidade Instalada(MW)</b>	.052	.080	1.3	5.8	10	45	152	310	367	507	779
<b>Crescimento (%)</b>	-	53	1525	346	72	350	238	104	18	38	54
<b>Capacidade / Hab (Watts)</b>	-	-	-	-	-	-	-	13	13	17	23

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de dados de Dias Leite (1997).

Em inúmeras outras regiões, como visto acima, os serviços de eletricidade eram fornecidos por pequenas empresas privadas que paulatinamente foram se concentrando. Neste contexto, a empresa americana AMFORP, empresa que atuava inicialmente na América Central, constituindo uma subsidiária, instalou-se no Brasil em 1927, e adotou como estratégia a aquisição de empresas instaladas nos principais centros urbanos fora da área de influência da LIGHT. Entre 1927 e 1930, a AMFORP assou a controlar onze concessionárias instaladas no interior de São Paulo, Recife, Salvador, Natal, Maceió, Vitória, Niterói, Petrópolis, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Pelotas [MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (1988:43)]. Ao incorporar essas várias empresas, a AMFORP mantinha cada unidade com personalidade jurídica própria, tentando talvez evitar os problemas políticos enfrentados pela sua principal concorrente, a LIGHT. Essa empresa, diferentemente da AMFORP, unificava todas as suas unidades de negócios em torno da marca LIGHT, uniformizando a sua forma de ação e controle de inúmeros dos serviços públicos essenciais, criava um sentimento de controle da vida do cidadão comum desta época [DIAS LEITE (1997)].

Após esse grande movimento de concentração e centralização ocorrido sobretudo na segunda metade da década de 20, profunda modificação é verificada na estrutura de mercado do SEE brasileiro: instalou-se uma situação de monopólio (ou quasi-monopólio) nas áreas mais desenvolvidas do país e em outras regiões em fase de desenvolvimento cujo controle era das duas princi-

país empresas estrangeiras atuando no Brasil, a LIGHT e a AMFORP<sup>1</sup>. Assim, estava definida a estrutura de mercado para o SEE brasileiro que, dominado pelo capital estrangeiro, será mantido até o final dos anos 50.

Não obstante, os estados mais pobres da União, os quais não apresentavam grande atrativo para os investimentos, e as demais empresas que escaparam desse processo, eram de menor porte e estavam normalmente localizadas nas regiões sul e sudeste do país. Isso parecia indicar, segundo MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (1988:43), *"que o processo de absorção das concessionárias nacionais pela LIGHT e AMFORP teria tido sua continuidade dificultada, entre outros fatores, pelas mudanças institucionais trazidas pela Revolução de 1930"*.

### **A situação brasileira após a I Guerra Mundial.**

O processo de industrialização se intensifica no Brasil devido sobretudo à I Guerra Mundial e a necessidade do país substituir as importações é acentuada diante das limitações do comércio internacional. O país sozinho não dispunha de uma estrutura técnica, institucional e financeira para tocar o desenvolvimento industrial. Do ponto de vista técnico, havia absoluta dependência de equipamentos elétricos estrangeiros, *"ao final da República Velha, apesar da capacidade instalada de energia elétrica ter experimentado o crescimento vertiginoso de mais de 700 vezes no decorrer do período, a produção de equipamentos elétricos inexistia no país"* [MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (1988:70)]. Além disso, também não existiam técnicos brasileiros capacitados a realizar os projetos, montagem e operação dos equipamentos de maior porte.

Aliado a essas dificuldades, foi nesse período que o petróleo consolida-se como a principal fonte de energia na mundo e inicia-se intensa procura do produto em toda parte. As dificuldades para a provisão do petróleo e seus derivados no Brasil durante o período de guerra faz com que a questão do suprimento de energia se torne um problema nacional.

---

<sup>1</sup> As inúmeras transformações sofridas pelo setor elétrico brasileiro praticamente não alterou a distribuição da capacidade instalada nas regiões brasileiras — veja tabela 3.2. O destaque era a grande concentração de capacidade instalada na região sudeste, particularmente por causa do Estado de São Paulo, que sozinho representava mais da metade da região.

**Tabela 3.2****Capacidade Instalada e Número de Empresas por Regiões no Brasil.**

REGIOES	1920		1930		1940	
	Nº Em-	Potência	Nº Em-	Potência	Nº Em-	Potência
Sudeste	167	82	454	80	598	80
Nordeste	49	10	286	10	483	10
Sul	71	6	194	8	383	8
Norte	11	2	42	1	99	2
Centro-Oeste	8	–	33	–	53	1
Total	306	100	1.009	100	1.616	100

Fonte: Dias Leite (1997).

No plano político, o final dos anos vinte foi marcado por muita agitação, o que levou a antiga oligarquia ligada a lavoura do café a ceder espaço para outros grupos políticos, que tinham como principal característica um forte espírito nacionalista. Assim, as discussões econômicas conduziam a proposições referentes a uma maior estímulo ao desenvolvimento e proteção dos produtos e a indústria nacionais, além de preocupações com a dependência do país aos capitais externos.

Essa conjuntura favoreceu a adoção, na Emenda Constitucional de 1926, de uma medida de restrição ao capital externo através da proibição da transferência a estrangeiros das minas, jazidas minerais e terras onde estas estejam localizadas, quando elas forem necessárias à segurança e à defesa nacionais<sup>2</sup>. *"Pela primeira vez na política brasileira, estabelecia-se um vínculo formal entre questões econômicas e aspectos da soberania e independência nacional"*, [DIAS LEITE (1997)].

A incapacidade técnica e financeira do setor privado nacional e as restrições ao capital externo (diante da magnitude dos investimentos necessários aos setores de energia elétrica brasilei-

---

<sup>2</sup> A Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926 altera o artigo 72, parágrafo 17 da Constituição de 1891.

ro para o desenvolvimento durante à rápida industrialização) determinariam uma maior intervenção do Estado nesse setor nas décadas seguintes.

### **3.1.2 A entrada do Estado no setor elétrico: a formação do Código de Águas.**

Surgido após a crise econômica de 1929 e a Revolução de 1930, o governo de Getúlio Vargas promoveu profundas modificações na estrutura política e econômica no Brasil, tendo como características principais o fortalecimento do poder da União e a centralização administrativa. Durante o período de 1930 a 1945, em que o getulismo se impõe no Brasil, devido o esgotamento do padrão de acumulação agro-exportador, foi constituído um novo modelo de desenvolvimento econômico no qual a renda fiscal do governo passaria a ser subordinada aos interesses de setores industriais e urbanos [TAVARES (1974)]. Nesse nova fase da história econômica brasileira, apesar da importância considerável da agricultura, a indústria passa a exercer um papel de dinamismo na economia nacional, apresentando taxas de crescimento acentuadamente maiores que qualquer outro segmento [VILLELA e SUZIGAN (1975)].

Portanto, as mudanças estruturais e do papel do Estado na economia brasileira ocorridas na década de 30 vão exigir mudanças no aparato legal e a forma de regulamentação dos setores chaves da economia. Desse modo, as transformações getulistas no setor elétrico vão ocorrer no sentido de atender antigas demandas sociais de amplos segmentos urbanos e de parcela do empresariado nacional, aprimorando e consolidando um conjunto de medidas legais elaboradas lentamente ao longo de mais de trinta anos de existência das atividades da indústria elétrica no Brasil.

Portanto, no setor energético entre as importantes definições constituídas nesse período, destaca-se as novas diretrizes para a política de recursos hídricos e minerais e para as empresas concessionárias de serviços públicos de eletricidade. É nesse contexto que surge o Código das Águas, tornando-se o mais importante instrumento de regulamentação do SEE brasileiro, munindo o Estado de um instrumento decisivo de intervenção nos rumos do setor.

#### **O Código de Águas.**

A legislação brasileira referente aos aproveitamentos hídricos era visivelmente inapropriada para as condições de desenvolvimento econômico estabelecidas no início dos anos 30. Além dis-



so, a aceleração do crescimento econômico, sobretudo da indústria e a rápida urbanização do país tornam a capacidade instalada para produção de eletricidade insuficiente para atender a uma demanda ascendente. Portanto, tanto ocorrem os freqüentes problemas no fornecimento de eletricidade como agrava-se a situação das tarifas nesse período. Essa situação estava ligada às restrições cambiais da economia brasileira e a manutenção do sistema de correção tarifária vinculado parcialmente ao câmbio que naquela época era lastreado em ouro (padrão ouro), decorrendo daí a designação cláusula ouro.

Desse modo, além de não existir a universalização dos serviços de energia elétrica no país, da qualidade do fornecimento ficar em muito a desejar, às correções das tarifas eram sistemáticas. Isso gerava uma insatisfação popular crescente e uma enorme reação às empresas estrangeiras<sup>3</sup>. Assim, logo em 1931, o governo provisório de Getúlio Vargas decretou "*a suspensão de qualquer transação envolvendo jazidas minerais e queda d' água, como forma de evitar 'operações, reais ou propositadamente simuladas, que dificultem oportunamente a aplicação das novas leis ou frustrem a salvaguarda do interesse do país'*" [LIMA (1995:21)]. Foi o primeiro passo para afirmação da União como poder concedente em matéria de energia elétrica e, ao mesmo, romper com o direito de acessão estabelecido na Constituição de 1891. Segundo MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (1988), essa foi uma primeira medida objetivando frear o processo de concentração e centralização intensamente acentuado no setor desde a década de 20 pelas empresas LIGHT e AMFORP.

Dois anos mais tarde, em novembro de 1933, o governo de Getúlio, baseando-se nas medidas adotadas pelo presidente Roosevelt dos EUA, declarou nulo qualquer obrigação de pagamento em ouro. Conforme MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (1988:80), essa medida "*...era bastante ampla, mas de particular efeito sobre os serviços de energia elétrica.*"

A partir dessa medidas, inicia-se um importante período de reformas no setor energético. A Constituição de 1934, apesar de claramente liberal, adotou os princípios revolucionários no âmbito dos elementos econômicos e sociais, nitidamente nacionalista, determinou um papel mais ativo do Estado na economia. Nesse sentido, nas áreas de interesse nacional, e aí incluía-se o

---

<sup>3</sup> O papel da imprensa foi muito importante no sentido de cobrar maior intervenção dos poderes públicos na utilização dos recursos energéticos do país, para isso veja LIMA (1995:19).

aproveitamento hidrelétrico, o Estado deveria intervir diretamente. Nesse mesmo ano, o Decreto 23.703/34 estabelecia que os preços de energia deveriam tomar como base "*os custos de produção, acrescidos de uma justa margem de lucros para remuneração do capital investido*" [CALABI et alii (1983:130)].

Porém, uma medida mais abrangente seria o Decreto 26.234 de 10 de julho de 1934. Esse decreto, conhecido por Código de Águas, surge devido à necessidade de substituir a legislação obsoleta para o uso das águas e permitir ao Poder Público controlar e incentivar o aproveitamento industrial dos recursos hídricos no País. Estabelecendo-se como um marco fundamental na legislação sobre o aproveitamento dos recursos hídricos nacionais para diversos fins, o Código de Águas trouxe como inovação a separação entre o direito de propriedade do solo e o dos recursos hídricos existentes na sua superfície, confirmando o que era esperado. A partir deste Código, o uso múltiplo das águas passa a ser considerado de uma maneira mais ampla. Referindo-se explicitamente às utilizações industrial, agrícola, para navegação e para geração de energia ele é, fundamentalmente, tratado como elemento da soberania nacional [CALABI et alii (1983:129)].

Portanto, depois de definir a propriedade das águas, baseado nas tendências mundiais no sentido do fortalecimento dos poderes públicos no domínio dos serviços de utilidade pública e na ampla literatura de direito público e administrativo que consagra o regime de concessões no aproveitamento das águas, o Código estabeleceu um caráter de utilidade pública para o aproveitamento de recursos hídricos visando à geração de energia elétrica<sup>4</sup>.

A partir dessa definição, o Governo Federal, centralizando as decisões sobre a utilização desses recursos, pode assim desapropriar cursos de águas para fins de utilidade pública e condicionar a utilização das mesmas ao regime de concessões e autorizações. O Código estabelece também que as concessões, válidas por 30 anos, seriam outorgadas por decreto presidencial, podendo ser prorrogáveis por até 50 anos, no caso de ser realizado um investimento de grande magnitude [MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (1988:82)]. Após o término das concessões, todas as obras civis, maquinarias, linhas de transmissão e distribuição e demais bens constituídos para o apro-

---

<sup>4</sup> De acordo com LIMA (1995:20), citando as justificativas de Alfredo Valadão na apresentação do Anteprojeto do Código.

veitamento hídrico seriam revertidos ou para a União, ou para os Estados ou municípios, dependendo do domínio relacionado ao curso de água.

Um aspecto que sempre foi problemático no setor energético brasileiro se refere às tarifas de fornecimento de energia elétrica. Elas foram definidas pelo Código de Águas exclusivamente em moeda corrente nacional (seguindo o que já tinha sido definido um ano antes com a extinção da cláusula ouro) e devendo ser revistas a cada três anos. O princípio do custo histórico (que levaria em conta as despesas de operação, reservas para depreciação e remuneração do capital), seria o critério utilizado para fixar as tarifas<sup>5</sup>. Esse foi considerado pelas empresas como principal obstáculo para o investimento no setor. Contudo, segundo LIMA (1995:40), como o princípio do custo histórico nunca foi de fato colocado em vigor, e as empresas concessionárias encontrariam alternativas de autofinanciamento independentemente da política tarifária adotada, esse não era uma argumentação convincente.

O Caráter descentralizador do Código de Águas é outro aspecto inovador uma vez que ele transfere a competência de autorizar ou conceder o aproveitamento das fontes de energia elétrica aos Estados que possuam um serviço técnico-administrativo credenciado pela administração federal. A proposição de criação de um Conselho Federal de Forças Hidráulicas e Energia Elétrica (responsável, entre outras tarefas, pela análise de questões referentes ao aproveitamento racional do potencial hidráulico do país) foi adiada, desempenhando essas funções o Serviço de Águas do DNPM, órgão vinculado ao Ministério da Agricultura. Contudo, objetivando viabilizar a descentralização das decisões referentes ao desenvolvimento do setor elétrico, *"mas sem a amplitude de poderes das comissões reguladoras norte-americana ou aquela conferida pelo projeto original de Alfredo Valadão"* [LIMA (1995:30)], o governo federal criou em 1939, através do Decreto 1.285/39, o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica - CNAEE. As funções do CNAEE eram planejar, regulamentar o Código e mediar os conflitos entre as concessionárias e o poder concedente

O Código das Águas estabelece ainda a progressiva nacionalização das fontes de energia hidráulica, consideradas essenciais à defesa econômica ou militar do País. Esse princípio foi esta-

---

<sup>5</sup> O princípio do custo histórico sofrerá várias modificações até ser extinto em 1994, sessenta anos após a sua adoção [DIAS LEITE (1997)].

belecido de forma bastante semelhante nas Constituições de 1934 e de 1937, tendo sido removido da Constituição de 1946 [DIAS LEITE (1997)].

A implantação do Código de Águas foi feita lentamente, sujeita a grandes dificuldades político-administrativas e controvérsias jurídicas, entre essas, dois aspectos são destacados por MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (1988:84): a constitucionalidade do Código foi contestada por diversos representantes das empresas prejudicadas pela nova legislação (sobretudo advogados da LIGHT e AMFORP); e a falta de definição de aspectos da regulamentação, tais como o valor das taxas de remuneração e depreciação do capital, a forma de apuração desses valores para o cálculo das tarifas e a padronização da contabilidade das empresas.

Finalmente, pode ser dito que o surgimento do Código de Águas possibilitou o amadurecimento da capacidade técnica e empresarial da Administração nos campos jurídico, econômico, financeiro e da engenharia que, em seguida, pôde formular políticas de desenvolvimento visando a constituição da infra-estrutura pública do setor elétrico brasileiro.

### **O final do primeiro governo de Getúlio Vargas e a situação do setor energético.**

Com a advento da II Guerra Mundial, os serviços de energia elétrica deterioraram-se devido principalmente às dificuldades de importações de equipamentos e, de acordo com as alegações de representantes das empresas LIGHT e AMFORP, ao descompasso entre a inflação vivida pelo país e as tarifas cobradas. No entanto LIMA (1995:39) mostra que, a partir da extinção da cláusula-ouro em 1933, as tarifas de fato apresentam uma queda sistemática mas, até 1944, a tarifa real mantém-se em um nível superior ao apresentado em 1929, ano em que ainda não havia sido introduzidas as medidas de reordenação institucionais.

A questão tarifária era a fonte da permanente disputa entre as empresas concessionárias e o poder concedente, extrapolando o caráter técnico e resultando em sérios problemas políticos, sobretudo, no que se refere às atividades da LIGHT. Considerando que, em 1940, essa empresa controlava 44% da capacidade instalada do país, seguida de longe pela AMFORP, detentora de 14%, e o restante sendo distribuído entre inúmeros pequenos produtores privados nacionais e algumas empresas municipais, de fato, isso tornara-se um grave problema para a sociedade brasileira.

Não obstante, diante da forte pressão das empresas, que insistiam em atribuir a questão tarifária como a principal razão para o subinvestimento no setor elétrico (insuficiente para atender uma demanda em franco crescimento) e para os constantes cortes de energia e racionamentos em grandes centros urbanos neste período, Getúlio Vargas cede aos apelos dessas empresas. Assim, um conjunto de medidas é adotado: o Decreto 2.079/40 autoriza novos investimentos nas instalações existentes, a Lei Constitucional nº 6 permitiu o aproveitamento de novas quedas d'água por empresas estrangeiras que já estivessem operando no setor naquele momento e o Decreto 5.674/43 autoriza o reajuste de tarifas a título precário.

No final do governo do Estado Novo de Vargas, alguns outros aspectos importantes devem ser citados:

— inicia-se um intenso debate a respeito da forma de exploração do petróleo no território nacional devido, dentre outras razões, ao consumo dos energéticos (petróleo e seus derivados e de energia elétrica) crescer mais fortemente do que a economia como um todo neste período;

— no âmbito tributário, foram introduzidas algumas modificações que tiveram grande repercussão no setor energético, destacando-se a criação dos impostos únicos, que durariam até a Constituição de 1988;

— estabeleceu-se o princípio da equalização dos preços finais dos derivados de petróleo em todo território nacional, o qual, em seguida, foi estendido para outros energéticos; e

— através do Decreto-Lei 8.031/45 o governo constituiu a Companhia Hidrelétrica do São Francisco - CHESF.

## **3.2 O crescimento do Estado no SEE.**

### **3.2.1 O segundo governo de Getúlio Vargas.**

A passagem de Eurico Gaspar Dutra no Poder durante quatro anos entre os dois governos de Vargas ocorreu sem que fosse resolvidos os problemas de natureza estrutural que dificultavam a expansão do setor de energia elétrica e a modificação de características ligadas ao modelo agro-

exportador já superado pelo processo de desenvolvimento baseado na substituição de importações [LIMA (1995:51)].

Contudo, alguns aspectos são relevantes nesse período: a carta constitucional elaborada em 1946, definia a situação das concessionárias do setor em conformidade à regulamentação do Código das Águas, a elaboração de um programa de intervenção econômica denominado Plano Salte que apresentou algumas propostas para o SEE; a constituição da Comissão Técnica Mista Brasileiro-Americana — CMBEU que ampliou as recomendações do Plano Salte sobre diretrizes do SEE, além de definir um programa de investimento e propor formas de financiamento setorial; e, o início efetivo dos trabalhos da construção da CHESF.

Com a constituição da diretoria da CHESF em 1948, deu-se o início efetivo das obras desse empreendimento e o governo federal inicia um longo período de intervenção no setor energético brasileiro. Aspecto marcante na construção da CHESF foi que, a partir dessa usina, a engenharia nacional passa a construir as grandes barragens para aproveitamento hidrelétrico no país [VARGAS (1994:164)]. A conclusão das obras da primeira usina da CHESF, em 1955, na cidade de Paulo Afonso (Ba), permitiu um crescimento da capacidade de geração de energia elétrica no Nordeste brasileiro de quase 100% da capacidade instalada na época — de 110 MW para 180MW. Desta forma, pretendia-se melhorar o suprimento de energia da região, que tinha como principais fornecedores a AMFORP e os produtores locais. Devido às excepcionais condições físicas do *canion* onde se instalaram as usinas e a uma adequada concepção técnica do projeto, a CHESF foi por muito tempo considerada um parâmetro de investimento por kW gerado. Em função disso, segundo DIAS LEITE (1997), foi possível um autofinanciamento da maior parte dos custos de sua expansão nos anos seguintes.

A CHESF, tendo como linha básica o aproveitamento múltiplo das águas do Rio São Francisco (navegação, irrigação e geração de eletricidade), foi inspirada no projeto do Tennessee Valley Authority - TVA, implantado pelo governo dos EUA na década de 30 como uma forma de induzir o desenvolvimento de toda uma região norte-americana [LIMA (1995)]. De fato, os resultados da implantação da CHESF para as populações carentes nas proximidades do empreendimento não foram nem de perto parecidos com aqueles verificados no Tennessee. No entanto, a construção da CHESF apresentou vários aspectos positivos tais como: o desenvolvimento técnico

nacional no âmbito de construções de grandes barragens; um modelo de empresa pública do setor elétrico a ser seguido pelo governo; e a melhoria das condições de fornecimento de energia elétrica de vários estados do Nordeste.

Com o retorno de Vargas ao governo em 1950, retomam-se os princípios de planejamento econômico que davam papel relevante a empresa pública no desenvolvimento. Nesse sentido, o desdobramento das propostas de planejamento econômico para o setor elétrico prevêem a constituição de uma empresa pública planejadora, coordenadora e executora das atividades do setor e formas de financiamento baseado sobretudo em impostos e de empresas públicas nos estados. Além disso, a CMBEU passa a formular programas concretos de investimentos destinados a eliminar pontos de estrangulamento na produção de energia elétrica que comprometiam o desenvolvimento econômico do país [CALABI et alii. (1983:98)].

Na década de 50, o setor elétrico expandiu-se enormemente — ver tabela 3.3; porém, o planejamento econômico nacional que se iniciava neste período revelava uma escassez da energia em função da dificuldade em se encontrar uma fonte de financiamento que atendesse adequadamente a forte demanda em expansão, *“apesar de grandes somas de investimentos internacionais terem sido definidos nesse período exclusivamente para a aquisição de equipamentos importados”* [DIAS LEITE (1997)].

Além disso, os organismos financeiros internacionais existentes (sobretudo norte-americanos) apoiavam indiscriminadamente quaisquer intervenções de grupos privados nas empresas sob o controle do Estado, o que, evidentemente, era contraditório com o modelo estatal que estava se instalando no setor elétrico brasileiro. Desta forma, além da questão não resolvida acerca do modelo de investimento setorial, os problemas tarifários e os racionamentos no fornecimento de energia elétrica persistiam no Brasil.

**Tabela 3.3**  
**Evolução da Capacidade Instalada de Energia**  
**Elétrica no Brasil (%)**

	1945/50	1950/55	1955/60
<b>LIGHT<sup>6</sup></b>	5,0	8,2	1,5
<b>TOTAL</b>	7,0	10,8	8,3

Fonte: DIAS LEITE (1997)

### **A questão do planejamento nacional do SEE.**

Apesar dos dispositivos legais do setor elétrico até então existentes no Brasil, o planejamento propriamente dito só vai ser iniciado na década de 50. Dois órgãos atuam simultaneamente no planejamento e organização do setor elétrico: o Conselho Nacional de Economia - CNE e a Assessoria Econômica da Presidência da República. O primeiro, ao adotar uma postura favorável ao planejamento regional e contrária ao plano nacional, elabora, em 1952, o documento 'Organização dos serviços e diretrizes para o desenvolvimento da eletrificação do País' [DIAS LEITE (1997)].

O segundo órgão, por sua vez, elaborou, em 1954, o documento 'Memória justificativa do plano nacional de eletrificação' que, como estabelece o título, tinha como objetivo o planejamento nacional, ao qual os planos estaduais deveriam se adaptar. Apesar do pioneirismo dos documentos e da sua importância para a coordenação das políticas de longo prazo do setor elétrico, eles não resolviam o problema do equilíbrio econômico das empresas. Isso levou o governo a resolver a suprir a carência de fontes de investimento setoriais através da via fiscal [DIAS LEITE (1997)].

Deste modo, a Assessoria Econômica do segundo governo de Getúlio de Vargas chefiada por Rômulo Almeida, que tinha um peso maior na Administração e funcionava efetivamente

---

<sup>6</sup> A LIGHT começou a declinar a sua participação na capacidade total de energia elétrica instalada no Brasil a partir de 1955, período no qual a empresa chegou a produzir quase 50% da energia elétrica no Brasil. A empresa passa a adquirir cada vez mais energia de FURNAS e concentra-se exclusivamente na distribuição.



como uma espécie de Ministério de Planejamento, coloca em andamento o seu plano de financiamento da expansão do setor elétrico brasileiro utilizando-se do imposto único sobre a energia — IUEE, definido na Constituição de 1946 e regulamentado através do Projeto-Lei 3.204/53 e criando, em 1954, o Fundo Federal de Eletrificação — FFE, previsto para constituição de capitais para as empresas públicas do setor [CALABI et alii. (1983:139)].

O projeto de criação do plano previa que o IUE fosse fixado em termos monetários e não *ad valorem* sobre a tarifa; entretanto, este projeto só seria aprovado após a morte de Getúlio Vargas. A administração dos recursos do Fundo caberia ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico — BNDE, instituição recém criada pela Assessoria Econômica do governo. Através de um Decreto do Poder Executivo de 1956, os critérios de distribuição dos recursos seriam regulamentados da seguinte forma: a União ficaria com 40%; os Estados com 50%; e os municípios com 10%. Porém, os Estados deveriam apresentar planos regionais de energia elétrica para que os recursos fossem repassados pelo BNDE [DIAS LEITE (1997)].

A partir deste Fundo, finalmente foram criados os recursos fiscais necessários para o financiamento da expansão do setor elétrico. Simultaneamente, o modelo montado obrigava os Estados a darem sua contribuição para o programa nacional. A partir daí, inicia-se a criação de inúmeras outras empresas de energia elétrica em vários Estados.

Desse modo, foram criadas nesse período as Centrais Elétricas de Minas Gerais — CEMIG, fruto da legislação proposta pelo governo do Estado em 1949 que previa a constituição de empresas de economia mista no setor de energia elétrica. Em 1952, após a conclusão dos estudos e criação das empresas previstas, foi constituída a empresa *holding*, a CEMIG. Além disso, diferentemente dos dois modelos de investimento estatal acima descritos, outra experiência de empreendimento público no setor deu-se no Rio Grande do Sul com a organização da Comissão Estadual de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul — CEEE. Basicamente, essa Comissão, sem fins lucrativos, era mantida com o orçamento do Estado. Em seguida, ao rejeitar se transformar em empresa, ela passaria a pautar suas atividades nos princípios de prestação de serviços públicos [DIAS LEITE (1997)].

Em São Paulo, o plano de eletrificação elaborado pelo governo do Estado previa a manutenção das duas grandes empresas estrangeiras: a LIGHT e a CPFL. Além disso, existiam outras pequenas empresas nacionais e foram constituídas as empresas estatais USELPA (1953) e a CHERP (1955). Essas duas empresas tinham a missão de construir usinas geradoras e linhas de transmissão nos vales do rio Paranapanema e do rio Pardo, respectivamente.

Portanto, diante da perspectiva de fortalecimento do papel das empresas públicas na dinâmica de desenvolvimento acentuada no segundo governo de Vargas, o Plano nacional de eletrificação propõe a criação da Centrais Elétricas Brasileiras — ELETROBRÁS e, em abril de 1954, foi encaminhado ao Congresso Nacional o projeto de criação da empresa, que ficaria indefinida até o início da década seguinte.

Finalmente, foi o segundo governo Vargas que desencadeou o processo de reestruturação do setor elétrico estabelecendo uma dinâmica desenvolvimento diferente daquela proposta pelo governo americana que, através da CMBEU destinava um papel meramente de 'regulador supletivo' [LIMA (1995:59)], na expansão do setor. Dessa forma, o Plano Nacional de Eletrificação adotado mostrava na sua justificativa que o desinteresse do capital privado para os serviços de utilidade pública, mesmo nos Estados Unidos, era a raiz do problema de investimentos e que isso *'não era estranho à tendência nacionalizadora nos principais países europeus, como a França e a Inglaterra...'* [LIMA (1995:62)].

### **3.2.2 Desenvolvimento econômico e crise política: o surgimento do MME e da ELETROBRÁS.**

O governo de Juscelino Kubitschek, com o *slogan* de “cinquenta anos de progresso em cinco de governo”, aproveitando-se da expansão capitalista centro-periferia do pós-guerra sobretudo através das empresas multinacionais, permitiu a ampla participação da iniciativa privada estrangeira (e nacional) paralelamente às atividades das empresas estatais, promovendo uma profunda internacionalização da economia brasileira. LIMA (1995:68) afirma que *"o governo Kubitschek retirou, ou restringiu, o alcance da atuação da empresa pública no que diz respeito à alavancagem da indústria de base no país"*.

Esse governo instituiu um Conselho de Desenvolvimento ligado ao BNDE que, baseando-se nos estudos da Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL, elaborou um plano de desenvolvimento para o período de 1956-1961 denominado de Plano de Metas. Esse Plano, visando o rápido desenvolvimento econômico do país, além de estabelecer a construção de Brasília, definiu uma programação detalhada de investimentos em cinco setores básicos, energia, alimentação, transportes, indústria de base e educação, considerados 'pontos de estrangulamento' da economia [DIAS LEITE (1997)].

Portanto, o setor elétrico era visto como um dos principais pontos limitadores do desenvolvimento nacional e, no orçamento quinquenal do Plano de Metas, o setor energético absorveria quase a metade dos recursos; o setor de energia elétrica, por sua vez, receberia aproximadamente um quarto dos recursos totais [LIMA (1995:69)].

Entretanto, nas discussões técnico-econômicas sobre o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro, predominavam duas grandes linhas. A primeira era estritamente técnica e tinha uma visão de longo prazo. Em meio a diversos projetos, seria escolhido aquele que tivesse o menor custo relativo para a produção de energia. Uma segunda visão, porém, não aceitando a separação entre os aspectos técnicos e os sociais das empresas, propunha que a energia elétrica deveria ser fornecida a toda a população, independentemente dos custos inerentes a este processo [DIAS LEITE (1997)].

Além disso, persistiam os debates sobre a política tarifária a ser adotada pelo setor. No âmbito do governo de Kubitschek, foram desenvolvidos estudos sobre tarifas e taxas de remuneração das empresas elétricas no Grupo de Trabalho de Energia Elétrica - GETENE. Esse grupo, constituído pelo Conselho de Desenvolvimento, elaborou um Projeto de lei sobre a matéria. Os pontos mais importantes neste projeto foram:

*“ a. elevação da taxa de remuneração das empresas de 10 para 12%, com previsão de correção monetária do investimento (que serviria de base para e a remuneração do capital da empresa, realizados trienalmente); e*

*b. reajuste tarifário automático sempre que houvesse aumento do custo da energia comprada (seja devido a elevações superiores a 10% nos combustíveis, à taxa de câmbio, aos salários, ou ainda devido aos encargos da previdência social)” [DIAS LEITE (1997)].*

O projeto não foi aprovado no Congresso Nacional devido à forte oposição aos excessivos lucros que supostamente seriam garantidos às empresas estrangeiras, sobretudo à LIGHT e AMFORP. Contudo, aproveitando-se do projeto do GETENE, o governo Kubitschek, em 1957, aprovou por decreto uma extensa e abrangente regulamentação dos serviços de eletricidade<sup>7</sup>. Segundo DIAS LEITE (1997), esse documento tinha como objetivo não só complementar o Código das Águas mas também atualizar alguns conceitos e introduzir disposições para atender às situações surgidas após o seu aparecimento. Aceito sem maiores problemas, este Decreto passou a constituir-se no texto normativo básico para os serviços de energia elétrica até as mudanças de 1974, que introduziram a equalização tarifária.

Desta forma, a questão das tarifas fora resolvida parcialmente com a aprovação do Decreto 40.019/57 porém, mais tarde, tornar-se-ia não só um elemento retroalimentador do processo inflacionário, mas também criaria sérios problemas para a universalização dos serviços de energia no Brasil.

Concomitantemente, sob diversas denominações foram criadas em muitos estados novas taxas de eletrificação com o objetivo de fortalecer a capacidade de financiamento das empresas do setor. Não obstante, em virtude das dificuldades parlamentares o projeto de criação da ELETROBRÁS continuava paralisado no Congresso Nacional, o que levou o governo JK a resgatar de maneira informal o plano de eletrificação do governo Vargas [LIMA (1995:69)].

É interessante notar que, já nesta época, além das correções e adaptações para que o órgão regulamentador pudesse cumprir adequadamente sua missão estabelecida no Código das Águas serem amplamente discutida, outro assunto que também era tratado nas debates técnicos da época, se referia aos problemas das 'externalidades negativas' decorrentes das construção de grandes usinas com imensos reservatórios, tais como as usinas de Peixotos, Três Marias e FURNAS [DIAS LEITE (1997)]. Basicamente, esses problemas consistiam no deslocamento de imenso contingente populacional e nos danos causados às atividades agrícolas<sup>8</sup>. Segundo MARANHÃO (1996:407), a implantação de FURNAS no final da década de 50 inundaria uma área cinco vezes

---

<sup>7</sup> Decreto 40.019/57 de regulamentação geral dos serviços de eletricidade.

<sup>8</sup> Questões discutidas na Semana de debates sobre a Energia Elétrica, realizada pelo Instituto de Engenharia de São Paulo, em abril de 1956, citado por DIAS LEITE (1997).

maior que a Baía de Guanabara, com previsão de desalojar 4.885 casas. De acordo com esse autor, a construção de FURNAS implicou deslocar um contingente populacional muito maior que as 23.480 habitantes inicialmente previstos num relatório preliminar.

Persistiam as deficiências do setor elétrico, ocorrendo racionamentos constantemente. Diante deste quadro, foram tomadas medidas específicas para a atenuação desse problema, sendo a mais importante a definição da construção da Central Elétrica de FURNAS em 1957. Sem consultar o Congresso, JK determinou a construção dessa imensa barragem. Esse empreendimento teria um impacto na região Sudeste semelhante ao impacto que teve a criação da CHESF para o Nordeste. MARANHÃO ao descrever o papel da LIGHT no processo de eletrificação do Estado de São Paulo, destaca que “...FURNAS representava a mudança do padrão do setor elétrico brasileiro, adequando-o para ajudar o capitalismo brasileiro a mudar seu padrão de acumulação. O país agora passava para uma era em que se falava de megawatts e não apenas de quilowatts (FURNAS foi a primeira a ultrapassar o milhar de megawatts)” [MARANHÃO (1996:406)].

Além disso, o governo de Kubitschek criou a Comissão Interestadual da Bacia do Paraná-Uruguai — CIBPU. Essa comissão ficou encarregada de estudar o potencial hidroelétrico desta área<sup>9</sup>. O governo também aprovou os estudos interestaduais da bacia do Prata, localizada no Rio Grande do Sul.

Nem tudo nesse período foi resolvido através da conciliação. Em 1959, no Rio Grande do Sul, o então governador Leonel Brizola, encampou a Companhia de Energia Elétrica Riograndense - CEEE do grupo AMFORP. A concessão da empresa havia expirado em 1948. Em 1957, os técnicos do governo, depois de realizarem uma avaliação do patrimônio e da remuneração anual, chegaram à conclusão de que a companhia deveria indenizar o Estado pelo excesso de remuneração recebido. A guerra judicial só teria fim em 1964, quando o primeiro governo militar finalizou as operações ao adquirir o acervo do grupo AMFORP e incluir no montante pago o valor da CEEE [DIAS LEITE (1997)].

---

<sup>9</sup> Esses estudos chegaram a conclusão em 1962 que o potencial hidrelétrico desta bacia era de 10 GW mas, a exploração dessa energia passava por entendimentos com o Paraguai.

A organização do setor energético continuou até o final do governo de Kubitschek. Em 1960, criou-se o Ministério das Minas e Energia — MME<sup>10</sup>, incorporado-se a este Ministério o CNAEE e a Divisão de Águas do Ministério da Agricultura. Nos estados, várias empresas continuaram a ser criadas: 1959, a CEMAR no Maranhão; 1960, a COELBA, na Bahia e a CEAL, em Alagoas; 1961, a COSERN no Rio Grande do Norte, entre outras.

Finalmente, nota-se que ao final do seu governo, JK havia praticamente configurado o modelo organizacional do setor elétrico que vigorará até a década de 90 — que seria viabilizado pela adoção de parcelas importantes dos programas setoriais elaborados pela CMBEU e do Plano Nacional de Eletrificação do segundo governo de Vargas. Evidentemente, restava a constituição da ELETROBRÁS, que vai ocorrer um ano após o final do seu governo. Nesse modelo, os programas de investimentos, com os recursos dos impostos adotados e administrados pelo BNDE, foram definidos a partir de metas de expansão para as empresas públicas, federais e estaduais, essas predominantemente atuando no segmento de geração, e para as empresas privadas, as quais deveriam desenvolver as atividades de distribuição e transmissão [LIMA (1995:71)].

O governo seguinte, de Jânio Quadros, conviveu com uma grande movimentação social e política e, embora aparentemente ‘perdido’, conseguiu concluir o longo processo de criação das Centrais Elétricas Brasileiras — ELETROBRÁS<sup>11</sup>. Segundo LIMA (1995:80), dois fatores foram determinantes para a aprovação do projeto de criação da ELETROBRÁS: a forma como foi encaminhado a questão da encampação da Companhia de Energia Elétrica Riograndense, do grupo AMFORP, pela CEEE daquele estado; e as mudanças sofridas pelo projeto original da ELETROBRÁS, que teve suas atribuições limitadas, particularmente no que dizia respeito a sua relação com a indústria de material elétrico pesado.

A ELETROBRÁS ficou subordinada à CHESF e FURNAS, e caberia a ela tanto as atribuições de financiamento do setor elétrico quanto à gestão do Fundo Federal de Eletrificação, que até aquele momento estava sob a responsabilidade do BNDE.

---

<sup>10</sup> Lei 3.782 de julho de 1960, criando o Ministério das Minas e Energia.

<sup>11</sup> O projeto de criação da ELETROBRAS estava há sete anos no Congresso, a Lei 3.890 de abril de 1961 finalmente criou a empresa.

No momento da criação da ELETROBRÁS, haviam duas questões relevantes para a empresa: a sua auto-suficiência econômico-financeira e a integração física do sistema elétrico brasileiro. A integração física do sistema elétrico, como será mostrado, foi concluída quase quarenta anos após o surgimento da ELETROBRÁS, quando, em 1998, foram unidos os dois grandes sistemas interligados — um das empresas das regiões Sul/Sudeste/Centro-Oeste e outro das regiões Nordeste/Norte do País. Para resolver a questão da auto-suficiência, foi instituído, em 1962, o empréstimo compulsório para a ELETROBRÁS. Além disso, reformulou-se o IUEE<sup>12</sup>

Os problemas com as empresas elétricas estrangeiras (problemas tarifários, incapacidade de ampliação do sistema para atender a demanda reprimida, qualidade da prestação do serviço, reações políticas, etc.) motivaram o governo a criar, em 1962, a Comissão de Nacionalização das empresas de Serviços Públicos.

Portanto, com o novo modelo de associação definido, o setor estatal elétrico passa a ter uma autonomia crescente em relação à Administração, processo que vai se aprofundar na década de 60, sobretudo em virtude da instauração dos governos militares.

### **3.2.3 Crise institucional e golpe militar: as nacionalizações e incorporações de empresas privadas pelo Estado.**

O governos militares instalados no poder a partir de março de 1964, acabaram, de forma autoritária, com as controvérsias entre os grupos favoráveis e contrários à organização das empresas de energia elétrica como entidades econômicas autônomas, que visavam maximizar seus lucros. Assim, dando continuidade à reestruturação do setor elétrico, iniciada de certo modo, nos dois últimos governos civis, pretendia-se estabelecer uma estrutura econômica empresarial para o setor de energia elétrica no Brasil. Dessa maneira, esse período será caracterizado tanto pela consolidação da ELETROBRÁS como agência de planejamento setorial e *holding* de empresas públicas como pela expansão dessa empresa e suas coligadas, normalmente empresas públicas estaduais atuando em regime de concessão nos diversos estados brasileiros.

---

<sup>12</sup> A Lei 4.156/62 instituiu o empréstimo compulsório (que passa a ser debitado das contas dos consumidores a partir de 1964) e transformou o IUEE em *ad valorem*.

Imediatamente após a tomada do Poder, os militares trataram de implantar amplas reformas (administrativa, fiscal e financeira), e adotaram um primeiro plano de desenvolvimento denominado Programa de Ação Econômica do Governo — PAEG [CALABI (1983:108)]. Apesar desse programa ter como objetivo principal a estabilização monetária, outras metas macroeconômicas eram perseguidas — pretendia-se atacar os desníveis econômicos setoriais e regionais, o desequilíbrio externo e o problema do emprego para a mão-de-obra qualificada. O PAEG previa que o setor elétrico deveria ser contemplado com quase 20% da previsão global de investimentos [LIMA (1995:95)].

No âmbito das reformas empreendidas pelo primeiro governo militar do Marechal Castelo Branco, que conferiram as empresas estatais grande autonomia institucional e financeira, o setor elétrico foi atingido. Desse maneira, o Ministro das Minas e Energias Mauro Thibau, propôs a Castelo Branco uma série de medidas para se definir as diretrizes básicas de ação do governo no setor. Dentre elas, destacam-se :

- a. revisão do decreto 41.019/57, que regulamentou o Código das Águas;*
- b. implantação da norma legal da prestação pelo custo<sup>13</sup> ;*
- c. separação do direito das águas do direito da energia elétrica, a partir da revisão do Código das Águas;*
- d. estabelecimento de normas visando à proteção dos investimentos no setor elétrico contra a inflação;*
- e. recomendações para que fossem mantidas a concentração de recursos e as atenções na energia hidráulica como fonte primária na produção de energia elétrica para serviços públicos de eletricidade;*
- f. redução da programação de usinas termelétricas que queimem óleo combustível num limite de potência inferior ao aconselhado pelas necessidades de instalações de emergência (reservando-se o mercado para a PETROBRAS), para o apoio às instalações hidrelétricas;*
- g. a instalação de capacidade geradora adicional de 7 GW até 1970;*
- h. atenção especial ao grave problema da distribuição;*
- i. adoção de medidas administrativas visando permitir que as empresas privadas voltem a contribuir, com recursos próprios ou pelas mesmas mobilizados, para expansão e melhoria dos serviços;*
- j. descentralização da administração federal de forma a amparar as empresas sob controle estadual e reduzir a ação federal nas suas áreas de influência;*
- k. fortalecimento da ação reguladora do Poder Público, reestruturando e reaparelhando os órgãos públicos de fiscalização e controle;*
- l. consolidar estruturalmente a ELETROBRÁS como empresa holding;*
- m. recomendações para que a União seja mantida como supletiva fiscal, coordenadora, reguladora e planejadora no setor de energia elétrica; e*

---

<sup>13</sup> Artigo 180 do Código das Águas e artigo 164 do Decreto 41.019.



*n. concentração das funções de planificação especializada e execução da política de eletrificação do País no MME. " 14.*

Vários desses objetivos não saíram do papel ou não foram completamente consolidados, tais como a separação do direito das águas do direito da energia elétrica (que só passou a ser discutido recentemente, com a criação da Agência Nacional de Regulação das Águas — ANA), e o fortalecimento da ação regulamentadora do Poder Público e dos órgãos públicos de fiscalização e controle (anos depois, constatou-se exatamente o contrário: ação regulamentadora fraca e grave deficiência na fiscalização). No entanto, a partir dessas medidas o setor elétrico brasileiro passa a adotar uma política tarifária baseada no princípio da 'verdade tarifária', que passa a corrigir sistematicamente seus valores.

A implementação das medidas acima citadas iniciou-se através da modificação da estrutura da administração federal do setor. Assim, extinguiu-se o CNAEE, mantendo-se a ELETROBRÁS com as funções de planejamento e de coordenação e o DNAEE com as atribuições de concessões em nome do Poder Público. Estas modificações procuram agilizar as atividades executivas e evitar a sobreposição de funções [LIMA (1995:99)]. Além disso, a ELETROBRÁS adquiriu as ações da AMFORP na forma de um empréstimo a ser pago em quarenta e cinco anos, a uma taxa média anual de 6,5% de juros [MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (1988)].

No organização empresarial prevista nesse modelo, a ELETROBRÁS passa a ter um papel preponderante. Além de melhor articular os segmentos de materiais elétricos, os grandes construtores e as firmas de engenharia, uma das tarefas principais da ELETROBRÁS foi consolidar a incorporação de duas grandes subsidiárias, a CHESF e FURNAS, e das empresas estrangeiras adquiridas do grupo AMFORP. Não obstante, a transferência de todas as antigas empresas do grupo AMFORP para o controle das empresas estaduais, que, efetivamente, tornaria realidade a política de descentralização pretendida pelos governos militares, seria extremamente complexa. Além disso, procurou-se limitar as ações da ELETROBRÁS e de suas subsidiárias no segmento de geração de energia e nas grandes linhas de integração regional e nacional dos sistemas elétricos.

---

<sup>14</sup> Exposição de motivos de 05 junho de 1964 do Ministro das Minas e Energia Mauro Thibau ao Marechal Castelo Branco, citado por DIAS LEITE (1997).

Outra questão de suma importância neste período se refere a algumas medidas que foram adotadas visando à unificação das frequências das redes de distribuição<sup>15</sup>. Esse problema representava um sério impedimento técnico para a interligação dos sistemas de geração e distribuição de energia elétrica no país.

Apesar das grandes mudanças introduzidas nos primeiros anos, de acordo com DIAS LEITE a consolidação do projeto econômico dos governos militares para o setor elétrico aconteceria no final dos anos sessenta no governo do General Garrastazu Médici, a partir da definição de duas medidas básicas:

- a. aprovação de um decreto de regulamentação geral do imposto único, do empréstimo compulsório e do Fundo Federal de Eletrificação, e outros aspectos de menor importância<sup>16</sup>; e
- b. aprovação da Lei 5.655/71, que elevou a remuneração das empresas concessionárias de energia elétrica para uma faixa de 10 a 12 % sobre o investimento remunerável e reformulou a sistemática da quota de reversão, que passou a ser transferida para a ELETROBRAS, constituindo a Reserva Geral de Reversão - RGR<sup>17</sup>.

Segundo DIAS LEITE (1997), esta Lei *“teve papel relevante na sustentação do processo de investimento requerido pelo setor diante da demanda fortemente crescente, originária do surto de desenvolvimento econômico do País.”*

### **ITAIPU e o custo social da estruturação do setor elétrico brasileiro.**

A exploração conjunta do potencial hidráulico dos países do Cone Sul da América Latina é uma preocupação antiga e motivo de disputas e problemas diplomáticos diversos. De acordo com MARTINEZ (1996), *“os acordos para exploração do potencial hidrelétrico dos rios fronteiriços surgiram ainda na primeira metade do século”*. Isso não ocorreu por acaso, as fronteiras do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai são, em grande parte, delimitadas pelos dois principais rios da Bacia do Prata - Rios Uruguai e Paraguai. Portanto, a tentativa do estabelecimento de cooperação

---

<sup>15</sup> Lei 4.454/64 de unificação de frequência.

<sup>16</sup> Decreto-lei 644/69, que trata da remuneração de 10%, imposto único e empréstimo compulsório.

para exploração dos recursos hidrelétricos dessa região pode ser vista como precursora da formação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL<sup>18</sup>.

A decisão de construir ITAIPU não fugiu a regra. Depois de vários anos de negociação, que envolveu antigas disputas de fronteiras remontando a Guerra do Paraguai, o projeto de aproveitamento conjunto de energia no rio Paraná, firmado entre o Brasil e o Paraguai, finalmente foi concluído com a assinatura da Ata das Cataratas em junho de 1966. A solução do problema fronteiriço foi mais simples do que se supunha: a área em disputa deveria ser alagada pelo imenso lago a ser formado como reservatório da represa [DIAS LEITE (1997)].

Em função do questionamento da Argentina, que ponderou que a utilização dos recursos hídricos desta bacia traria conseqüências para parte do seu território situado a jusante da barragem, foi firmado, em 1969, o Tratado da Bacia do Prata e, em 1971, concluiu-se um acordo definitivo denominado de Declaração de Assunção. Além disso, o Tratado de ITAIPU, assinado em abril de 1973, previa a criação de uma entidade binacional, constituída em partes iguais pela ELETROBRAS e pela ANDE (organismo paraguaio), destinada a construir e operar uma usina, com potência instalada de 12,6 GW - o maior empreendimento hidrelétrico do mundo.

Após o estudo e análise de várias alternativas, foi decidida em janeiro de 1973 a construção de uma única imensa barragem no *canyon* do rio Paraná, no local conhecido por ITAIPU. Aspecto importante a ser destacado é que, as negociações entre o Brasil, Paraguai e Argentina visando a viabilização da usina de ITAIPU, restabelece a cooperação entre os países dessa região sul-americana, embora a supremacia geopolítica do Brasil no Cone Sul latino-americano tivesse jogado um papel decisivo na decisão de se implantar um empreendimento com essas características.

Internamente, eram discutidos os aspectos positivos e negativos da construção de uma imensa represa. Por um lado, haveria impactos socioeconômicos e ambientais imensuráveis mas, por outro lado, *"o fornecimento de energia elétrica barata para as regiões mais industrializadas*

---

<sup>17</sup> A Quota e o Fundo de Reversão foram instituídos, em 1957, através do artigo 33 do Decreto 41.019/57, recolhidos pelas concessionárias, tinham como objetivo cobrir as indenizações devidas em caso de reversão dos bens e instalações da empresa ao final do prazo de concessão [LIMA (1995:133)].

*do país estaria garantido até o final do século XX" [DIAS LEITE (1997)]. Outras alternativas não consideradas, era o aproveitamento dos potenciais hidrelétricos ainda existentes na região Sul e Sudeste, adiando a decisão da utilização dos recursos dessa bacia hidrográfica, ou um aumento gradativo na capacidade de geradora, através da implantação de usinas de médio e grande porte, preservando-se o salto das Sete Quedas [BÔA NOVA (1985:143)].*

Sem entrar na discussão dos graves problemas sociais, econômicos e ambientais ainda hoje existentes em decorrência da construção de ITAIPU, deve-se ressaltar que tanto a implantação de ITAIPU quanto a conseqüente necessidade de transporte e distribuição de imensa quantidade de energia gerada, exigiram o término da conclusão da organização do setor elétrico brasileiro. Dessa maneira, a repartição de obrigações e responsabilidades entre as várias entidades nacionais envolvidas.

A essa altura, o sistema elétrico brasileiro deveria ser preparado para receber de forma organizada a enorme carga de ITAIPU e, portanto, os sistemas regionais e atribuições gerais dos demais agentes setoriais são definidas, constituindo a forma definitiva do SEE brasileiro com a qual ele funcionará até meados dos anos noventa. Nela, a ELETROBRÁS assumiu tanto as funções de coordenação técnica, financeira e administrativa quanto de orientação geral do programa de expansão dos serviços de energia elétrica. Por sua vez, o DNAEE, como órgão da administração direta do MME, passa a desempenhar as funções de poder concedente, ou seja, ele se ocupa da fiscalização técnica e financeira dos serviços concedidos e da aprovação de tarifas. Finalmente, para cumprir o programa de descentralização das atividades executivas de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica, foram estabelecidos os limites de atuação de quatro subsidiárias regionais da ELETROBRÁS: FURNAS, ELETROSUL, CHESF e ELETRONORTE.

Com a aprovação dos textos legais de ITAIPU<sup>19</sup>, regulamentou-se o Grupo Coordenador da Operação Interligada da Região Sudeste e da Região Sul - GCOI. Até esta data, dois Comitês Coordenadores de Operações Interligadas - CCOI vinham operando experimentalmente: no Sudeste, desde 1969, e no Sul, desde 1971. Bem mais tarde, em 1982, o CCOI do Norte e Nordeste

---

<sup>18</sup> Esse assunto voltará a ser tratado no capítulo 5 dessa trabalho, no qual é feita uma comparação entre os sistemas de intercâmbio da energia elétrica na CE e no MERCOSUL.

<sup>19</sup> Ficaram conhecidos como Lei de Itaipu mas, de fato compõem-se do Decreto legislativo 114-A, da Lei 5.899/73 e do Decreto 73.102/73.

viria a ser organizado<sup>20</sup>. Em 1998, todo o sistema brasileiro foi, finalmente, unificado. Os GCOI passam a incorporar não só representantes da ELETROBRÁS e de suas subsidiárias mas também das concessionárias estaduais de cada região — que ocupavam a maior parte dos postos.

Certamente, a constituição dos GCOI evitou a construção de novas termelétricas de apoio e resultou numa importante limitação nas necessidades de expansão da capacidade global de geração nas regiões interligadas e, independentemente do modelo constituído no sistema elétrico brasileiro, essa era uma necessidade técnica incontestável.

Assim, em 1974, ao se colocar em prática do novo Código de Águas e 'regularizar-se o ajuste sistemático das tarifas', havia sido concluído o processo de reorganização institucional do setor elétrico brasileiro. Apesar de problemas verificados em algumas empresas do Nordeste do país, este processo resultou numa incontestável melhoria da rentabilidade das empresas do setor. Contudo, como pode ser constatado na tabela 3.4, essa nova configuração empresarial do setor elétrico brasileiro estruturada, teve suporte nas elevadas tarifas residenciais praticadas.

**Tabela 3.4**  
**Comparação Internacional de Tarifas de Eletricidade— 1973<sup>21</sup>**

	Residencial	Industrial	
		Pequeno	Grande
Posição relativa do Brasil a partir da mais elevada	3º	9º	5º
Tarifa mediana de 20 países com base na do Brasil = 100	59%	95%	108%

Fonte: ELETROBRÁS. Comparativo de Tarifas. Várias edições, Extraído de DIAS LEITE (1997).

Embora, nesse período, as tarifas industriais no Brasil estivessem próximas dos valores médios dos países estudados, a tarifa residencial era extremamente superior (100 para 59). O princípio da 'verdade tarifária' foi aplicado como um subsídio cruzado entre as classes econômica e

<sup>20</sup> Portaria do MME de junho de 1982, sobre o Comitê Coordenador da Operação Norte-Nordeste.

<sup>21</sup> Dados sistematicamente coletados pela ELETROBRÁS para estudo de comparação internacional de tarifas praticadas por cerca de vinte e duas concessionárias de serviços de eletricidade de vários países industrializados e em desenvolvimento.

politicamente mais fortes e aquelas impedidas de se organizarem e de se manifestarem politicamente<sup>22</sup>. Uma declaração do próprio ministro do MME da época constatava essa disparidade:

*“Estávamos cientes de que, no processo de reajuste sistemático, tínhamos ido longe demais neste último segmento do consumo, e havia que se proceder a uma revisão para baixo do seu nível real. Estudava-se, também, o aperfeiçoamento do sistema tarifário, inclusive com modificações essenciais no próprio processo de avaliação da eficiência do custo dos serviços.”* [DIAS LEITE (1997:171)].

Finalmente, a reestruturação do setor elétrico brasileiro implementada pelos militares situa-se no contexto do êxito da montagem do 'tripé do desenvolvimento' constituído pelas empresas estatais, nacionais e multinacionais, subordinadas à lógica destas últimas. Assim, de um lado, o capitalismo transnacional consolidava a sua estratégia de controle da economia brasileira iniciada no governo de JK, ao fortalecer um crescente processo de oligopolização, que é o resultado da subordinação do capital nacional aos interesses da grande empresa multinacional [BOA NOVA (1985:109)].

Do outro, o esgotamento dos mecanismos tradicionais de financiamento do setor público, verificado em meados da década de 60, foi uma forte justificativa para a implantação pelos militares do processo de centralização política, institucional e financeira das principais atividades do setor público em torno dos poderes da União em detrimento dos estados e municípios que, mais tarde, geraria graves problemas para o país.

Nesse contexto, a construção de ITAIPU inaugurou uma nova etapa do desenvolvimento do SEE brasileiro na qual a magnitude dos novos empreendimentos, a distância das usinas dos centros de consumo, a política energética orientada para o eletroconsumismo das classes mais ricas [BOA NOVA (1985)], os problemas relacionados aos investimentos e mau gerenciamento dos recursos da economia brasileira conduzem ao endividamento externo crescente e descontrolado do setor elétrico.

Além disso, logo após o período em que ocorreu o processo de reestruturação setorial, a economia brasileira atravessou o que ficou conhecido na literatura como “período do Milagre”<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Denominado por LIMA (1995:101) de 'realismo' tarifário da administração Campos-Bulhões.

<sup>23</sup> Neste período, a economia brasileira cresceu a taxas aceleradas e jamais alcançadas em outro período da história recente, chegando à média de 10,9% ao ano no período de 1969/74.

Este é também o momento em que se acentuam dois aspectos fundamentais da crise atual da sociedade brasileira: a duplicação da dívida externa e o aprofundamento da má distribuição da renda do país. Embora a compressão salarial implantada tenha contribuído primordialmente para este último problema<sup>24</sup>, as tarifas do segmento residencial do setor elétrico é outro aspecto a ser considerado globalmente na primeira década do regime militar<sup>25</sup>.

### 3.3 A crise do modelo institucional do setor elétrico e a necessidade de reformas.

O modelo institucional para o setor elétrico do Brasil, em vigor a partir de 1964, permaneceu praticamente inalterado durante três décadas. Até os anos noventa, o setor expandiu-se graças aos recursos da União, ao autofinanciamento por meio de tarifas e, sobretudo, ao financiamento externo. Contudo, esse modelo passou a sofrer uma série de problemas, que em geral passaram a ser identificados a partir da década de oitenta. A versão oficial, sustentava a posição de que as crescentes dificuldades surgidas na economia brasileira seriam em decorrência exclusiva dos problemas externos, particularmente aqueles desencadeados pelo aumento dos preços do petróleo ocorrido em 1973. Este fato, *"afirma-se - teria interrompido o processo de desenvolvimento que estava conduzindo a nação a uma prosperidade duradoura, por obra do regime político instaurado em 1964"* [BÔA NOVA (1985:105)]. Contudo, como veremos abaixo, apesar do crescimento da economia e da expansão do setor elétrico, o modelo adotado pelo militares foi determinante para a instauração de uma crise econômica sem precedentes no Brasil.

O diagnóstico do que se convencionou chamar de crise ou mesmo exaustão do modelo institucional do setor apresenta, em linhas gerais, os seguintes aspectos:

---

<sup>24</sup> De acordo com BOA NOVA (1985:108), *"a compressão dos salários poupou, até certo ponto o pessoal técnico e administrativo, mas atingiu duramente os trabalhadores, principalmente os menos qualificados; ela foi precedida por várias medidas repressivas (intervenções nos sindicatos mais combativos, prisões e cassações de líderes operários etc.) e acompanhada pela eliminação do direito à estabilidade no emprego e por uma dacioniana lei de greve."*

<sup>25</sup> Apenas a partir de 1974, através de modificações da Lei e Itaipu no que concerne à Reserva Global de Reversão - RGR, que foi dividida em duas partes, a própria RGR e a Reserva Global de Garantia - RGG, o governo estabeleceu em todo o país uma progressiva equalização tarifária [DIAS LEITE (1997:234)].

— gestão ineficiente das empresas do setor, sobretudo devido à falta de incentivos para melhoria de desempenho produtivo e da ausência de critérios técnicos nas decisões administrativas;

— inviabilização da continuidade da oferta de energia elétrica e da confiabilidade operacional do sistema devido à crise financeira dos Estados e da União<sup>28</sup>;

— fragilidade ou mesmo inexistência efetiva de um regime regulamentar que fizesse a arbitragem adequada dos conflitos de interesses existentes;

— regime tarifário baseado no custo de serviço e na remuneração garantida, o que debilitou crescentemente a situação financeira das empresas, que passaram a ter suas tarifas utilizadas para ajuda no controle da inflação.

O diagnóstico da crise do modelo institucional, acima descrito, não só tornou consensual a necessidade de realização de reformas no setor mas também orientou a sua execução.

### **3.3.1 Os choques do petróleo e o esgotamento do modelo.**

Em função das mudanças introduzidas pelos militares, o setor elétrico passou a apresentar expressivas taxas de crescimento nas fases de reordenamento (1967-1970) e da expansão (1970-1973) da economia brasileira. De acordo com LIMA (1995:109), entre os anos de 1963 e 1966, a taxa média de crescimento do consumo ao ano foi de 5,4%, e, entre 1967 e 1973, atingiu-se 11,2%. Nesse último período, a capacidade instalada quase foi dobrada, saindo de 8.042 MW em 1967 para 15.354 MW em 1973. Contudo, em meados da década de 70, a situação econômico-financeira internacional sofrerá importantes mudanças que refletirão nas condições de funcionamento da economia brasileira.

Em 1973, a elevação dos preços do petróleo (cerca de quatro vezes) provocada pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo - OPEP, resultou numa crise energética mundial, levando as economias dos países industrializados a uma forte recessão econômica. Em decorrên-

---

<sup>28</sup> Apesar do consumo de energia elétrica apresentar uma diminuição das taxas de crescimento, ele continua a manter-se em níveis superiores ao aumento da produção, o que caracteriza uma inelasticidade do



cia de importantes mudanças nas políticas comerciais e financeiras desses países, toda a economia mundial mergulha numa situação de crise.

Nesse momento, em consequência dessa situação e da fragilidade externa da economia brasileira (a magnitude da dívida já começava preocupar e a balança comercial passa a ser crescentemente deficitária devido aos gastos com a importação do petróleo), o ciclo de crescimento que o país experimentava passa a apresentar sinais de reversão. Não obstante, o recente governo do General Geisel, mantendo um discurso de que "*o Brasil era uma ilha de prosperidade em meio ao tempestuoso oceano da crise internacional*" [BÔA NOVA (1985:133)], formulou e implementou, em 1974, o II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND. Esse plano previa a intensificação do processo de substituição de importações de bens de capital e insumos básicos, setores de elevado consumo de energia, o que implicava na ampliação da infra-estrutura energética.

Portanto, enquanto a maioria dos países industrializados passa a adotar medidas de restrição ao consumo de energéticos e diminuição da atividade econômica, com o II PNB, o governo Geisel adota o caminho oposto, prevendo que a geração de rendas e divisas com os novos empreendimentos fosse suficiente para amortizar o financiamento do plano — sobretudo realizado com empréstimos junto a bancos privados internacionais a taxas de juros flexíveis [LIMA (1995); DIAS LEITE (1997:220)].

Dessa forma, um maciço programa de investimentos foi mantido no setor elétrico e, em virtude da enorme dimensão dos empreendimentos e da situação da economia brasileira, os investimentos passam a ser cada vez mais sustentados nos empréstimos internacionais<sup>29</sup>. Contudo, as condições excepcionais de liquidez internacional, devido a disponibilidade dos 'petrodólares' da OPEP no mercado financeiro, vão se alterar no final da década de 70 com uma nova expressiva elevação dos preços do petróleo e a brusca elevação das taxas de juros internacionais. Nessa altura, em decorrência da escalada dos encargos devidos, a dívida externa brasileira passa assumir

---

consumo de energia com respeito as flutuações na atividade econômica, principalmente nas classes residencial e comercial.

<sup>29</sup> O país estreita suas relações com o sistema financeiro internacional: passa a captar eurodólares no final da década de 60 e, diferentemente das linhas de créditos tradicionais do tipo *supplier's credits*, passa a contrair empréstimos em moeda estrangeira junto aos bancos privados internacionais [LIMA (1995:104)].

uma dimensão eminentemente financeira, agravando ainda mais a situação no balanço de pagamentos do Brasil.

Em conseqüência disso, era impossível manter-se os investimentos requeridos pelo II PND e, portanto, esse foi substituído por uma política de ajustamento econômico que levará o país a viver em crise durante toda a década de 80. Nesse período, ocorre uma radical mudança no discurso oficial do governo militar, "*que atribui a responsabilidades de todos os problemas nacionais à crise de energia - e, em particular à conta do petróleo...*" mas, na realidade, o nexo causal deve ser invertido "*...o problema energético brasileiro deve ser focalizado à luz das opções feitas na política econômica...*" [BÔA NOVA (1985:134)].

Apesar do grave processo de restrição econômica e financeira passado pelo setor elétrico nesse período, os investimentos foram mantidos até o início dos anos 80. Contudo, as condições de financiamento do setor já estavam comprometidas e, segundo LIMA (1995:90), isso contribuiu para a deterioração das relações entre o setor elétrico e o governo federal. Esse procurava reverter o quadro de instabilidade vivido pela economia brasileira e recuperar a capacidade de coordenação do setor e as empresas tentavam impor suas estratégias autônomas de expansão<sup>30</sup>. Assim, além dos problemas financeiros, o setor de energia elétrica passará a conviver com graves conflitos institucionais claramente evidenciados na relação entre as concessionárias e entre essas e a ELETROBRAS<sup>31</sup>.

Aspecto de fundamental importância para o setor elétrico nesse período, foi a modificação do artigo 4º da lei de Itaipu no que concerne à Reserva Global de Reversão - RGR, que foi dividida em duas partes, a própria RGR e a Reserva Global de Garantia - RGG, e o estabelecimento progressivo em todo o país da equalização tarifária [DIAS LEITE (1997:234)].

Em 1979, o governo, através da criação de uma Secretaria especial para controle das empresas estatais — SEST, tenta recuperar a capacidade de regulamentação do Estado sobre as empresas públicas [WERNECK (1987)], porém, já era muito tarde. Os governos militares haviam cria-

---

<sup>30</sup> Esse foi o caso da transformação da CESP e da CEMIG em empresas energéticas contrariamente aos interesses do governo federal.

do um modelo de empresa estatal com um grau de autonomia muito alto, no qual essas empresas eram fortemente articulada com os interesses da grande empresa de engenharia nacional (por onde a transferência de rendas foi maciça) e a indústria de bens de capital. Desse modo, os interesses desses segmentos são mais fortes que a capacidade de controle e de coordenação do setor elétrico por parte do governo brasileiro.

Portanto, além dos instrumentos de controle serem inócuos, as medidas de ajustamento de curto prazo utilizadas (tais com o uso das empresas para controlar os preços através da compressão de suas tarifas e para captar recursos no exterior) fragilizaram a capacidade financeira e de planejamento das empresas, reforçando as condições para o estabelecimento do processo de privatização vivido anos depois pelas empresas públicas brasileiras.

Algumas das medidas importantes do governo Geisel referentes ao setor elétrico foram o Programa Nacional do Álcool - PROÁLCOOL, o Acordo Nuclear com a Alemanha e a aquisição da LIGTH. O PROÁLCOOL é um importante programa de produção de álcool anidro para substituir parte do consumo nacional de derivados de petróleo que, apesar das limitações técnico-financeiras<sup>32</sup>, apresentou resultados positivos para a balança comercial brasileira e forte impacto na diminuição dos níveis de poluição das grandes cidades brasileiras [GUERRA (1986)]. Contudo, devido a uma série de fatores, que não cabe ser aqui abordados, foi paulatinamente perdendo a importância nos governos seguintes.

Em 1975, foi firmado um acordo nuclear entre o governo Geisel e a Alemanha orçado em US\$ 30 bilhões prevendo inicialmente a construção de 8 reatores PWR em 15 anos, isto é, até 1990. Esse acordo transcendia as necessidades energéticas brasileira da época, pois havia grande disponibilidade hidrelétrica, relacionando-se a motivações de ordem política e estratégica em termos da posição do Brasil em relação aos demais países do Terceiro Mundo [CALABI et alii.(1983)]. O programa consumiu uma soma fantástica de recursos e apresentou vários problemas técnicos implicando sucessivos atrasos nas obras. Em 1981, colocou-se em operação a pri-

---

<sup>31</sup> O Decreto-Lei 1.849/81 aumentando a quota de reversão de 3 para 4%, reforça uma tendência verificada no final da década de 70, no que diz respeito aos mecanismos de transferências intra-setoriais de recursos.

meira unidade, denominada de Angra 1, com apenas 30% de sua potência nominal em virtude de problemas no gerador de vapor [DIAS LEITE (1997:245)]. Em seguida, somente na década de 90, finalmente entrará em operação a segunda unidade - Angra 2. O Acordo Nuclear foi o mais contundente exemplo de centralização de poder na esfera do governo federal na gestão Geisel, de irracionalidade técnico-econômica e, sem dúvida, o mais criticado de todo o período dos governos militares.

Em 1978, depois de vários anos de negociações, finalmente chega a termo uma acordo para compra da LIGHT por parte do governo Geisel e a empresa. Assim, a operação foi concluída em 1979, de forma bastante favorável àquela empresa; um negócio envolto em mistérios e suspeitas ao preço de US\$ 380 milhões, não levando-se em conta que, com o término das concessões previsto para 1990, ocorreria a reversão do patrimônio da LIGHT para a União sem indenização [ROSA e SENRA (1995:71)].

Em meados da década de 80, com a crise já inteiramente instalada no setor elétrico<sup>33</sup> e o completo descontrole dos preços na economia, a demanda real de energia se afastaria das previsões mais conservadoras. O período dos governos militares havia chegado ao fim.

Com o advento da chamada Nova República, tentou-se conjugar as soluções dos graves problemas da economia brasileira com as tentativas de reordenamento do setor elétrico, o que, quase sempre, apresentou aspectos conflitantes. Assim, em 1985 elaborou-se um Plano de Recuperação Setorial - PRS com a participação de vários organismos públicos ligados ao setor elétrico. O PRS, obtendo o aval do Banco Mundial, objetivava a capitalização das concessionárias, a redução do nível de endividamento e a elevação da remuneração dos investimentos setoriais de 7 para 10%, entre 1986 e 1989 [DIAS LEITE (1997)].

Portanto, nota-se que a Nova República, sem atacar diretamente o grave problema institucional vivido pelo setor elétrico, mantém o modelo empresarial estruturado pelos militares para o setor e procura resolver os problemas estruturais numa perspectiva semelhante à adotada anteri-

---

<sup>32</sup> De fato, "o álcool substitui apenas a gasolina, e mesmo esse derivado (a gasolina representa apenas 24% do total de derivados), na modesta proporção de 20%. O Brasil passou a exportar grandes quantidades de gasolina para a América Latina e África" [CALABI et alii. (1983:232)].

ormente: a continuidade do processo de transferência de rendas e acumulação por certos grupos privados ligados ao setor. Contudo, o conflito distributivo gerado pela 'estaginflação' [SALAMA (1990)] e a reorganização da sociedade civil brasileira criam fortes obstáculos a continuidade desse modelo excludente.

Nesse sentido, com a adoção do plano de estabilização denominado de Plano Cruzado em 1986, o congelamento dos preços estabelecido na economia, ao invés de elevar a taxa de remuneração, provocou uma redução de 6,3 para 4,2% na taxa setorial de remuneração [DIAS LEITE (1997:279)]. Após o fracasso do Plano Cruzado, várias outras medidas heterodoxas de estabilização monetária foram tentadas na economia brasileira (Plano Bresser, Plano Verão, etc) todas sem obterem os resultados esperados, buscando-se, ao mesmo tempo, o 'saneamento' financeiro do setor elétrico.

A Constituição de 1988, ao resgatar importantes aspectos do Código de Águas no que concerne as garantias do setor elétrico e o uso das águas como elementos relacionados ao conceito de serviço público e de soberania nacional, moderniza a legislação setorial. Assim, foi definido que os recursos hídricos são bens da União, atribuiu-se competência exclusiva da União para legislar sobre águas e energia e para instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos. A União tem ainda a competência para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos recursos de água em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos [Constituição da República Federativa do Brasil (1989)].

Além disso, entre outros aspectos, a Constituição de 1988 assegura a participação dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de órgãos da administração direta da União nos resultados da exploração dos recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e estabelece a possibilidade da articulação de políticas públicas com a energia elétrica.

Abaixo, destacam-se os principais elementos da Constituinte de 1988 relacionados aos recursos hídricos, energia elétrica e serviço público:

---

<sup>33</sup> Em 1974, o setor operava com 2/3 de capital próprio e 1/3 de dívida. No início da década de oitenta, essa situação se inverteu [DIAS LEITE (1997:281)].

— o artigo 20, VIII define como bens da União os lagos, rios e quaisquer corrente de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais e os potenciais de energia hidráulica;

— o artigo 22, IV atribui competência privativa à União para legislar sobre águas e energia;

— o artigo 21, XIX atribui competência à União para instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

— o artigo 20, §1º assegura, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica;

— o artigo 187, VII define que a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, levando em conta a eletrificação rural e irrigação;

— o artigo 21, XII, b define a competência da União para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos recursos de água em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

— o artigo 23, XI define a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

— o artigo 37, §3º define que as reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei;

— o artigo 37, §6º estabelece que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros; e

— o artigo 176 define que os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantindo ao concessionário a propriedade do produto resultante e, no § 1º desse artigo, foi estabelecido que, na forma da lei, o aproveitamento desses potenciais somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional por brasileiros ou empresa brasileira de capital nacional [Constituição da República Federativa do Brasil (1989)].

Apesar do progresso do texto constitucional, dois pontos aprovados serão determinantes para as modificações estruturais a serem implantadas no setor elétrico. O primeiro, o artigo 175, constituía-se num aspecto decisivo da Constituição de 1988 para o processo de privatização, que, em seguida, passará o setor elétrico brasileiro. Esse artigo ao incumbir ao Poder Público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos, estabelece, no seu parágrafo único, que uma lei específica disporá sobre:

- " I. o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;*
- II. os direitos dos usuários;*
- III. política tarifária;*
- IV. a obrigação de manter serviço adequado"* [Constituição da República Federativa do Brasil (1989:106)].

O segundo ponto, trata-se do artigo 155 § 3º que, ao suprimir os impostos únicos, elimina um mecanismo histórico de financiamento do setor, sem definir algum outro mecanismo substituto equivalente.

Finalmente, um novo programa de estudos e análise, elaborado no interior do setor elétrico denominado de Revisão Institucional do Setor Elétrico - REVISE, subsidiou as discussões travadas no âmbito do Congresso Nacional e algumas mudanças implementadas no setor em 1993. A partir da mesma perspectiva de saneamento financeiro, o MME e a ELETROBRAS determinam o fim da do serviço pelo custo com remuneração garantida no setor e, o que foi mais grave, o fim da equalização tarifária em todo país. Além disso, as medidas tentavam atenuar o problema da enorme dívida de empresas concessionárias estaduais com ITAIPU e FURNAS [DIAS LEITE (1997:283)].

### 3.3.2 Mudanças iniciais no setor: ambiente regulamentar não estruturado e privatizações aceleradas.

O governo de Collor de Mello inicia seu governo adotando de forma irrestrita as recomendações do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional - FMI visando a implementação de um amplo programa de privatização como forma do estabelecimento do equilíbrio das contas públicas. Dessa forma, o governo implementa uma reforma administrativa nas empresas no setor elétrico, que provoca a demissão de mais de 10.000 eletricitários e, em seguida inclui as empresas da ELETROBRAS no Programa Nacional de Desestatização - PND, em 1992 [ROSA et alii. (1998)].

Contudo, para o estabelecimento do programa de privatização no setor elétrico, era necessário ser implementadas algumas reformas. Nesse momento, vários estudos são elaborados visando propor sugestões para o processo de reforma institucional e sobre a forma de privatização a ser implementada no setor elétrico brasileiro [ROSA e SENRA (1995)]. Esses autores descrevem as inúmeras tentativas da sociedade civil (sindicatos, grupos de estudos ligados aos centros de pesquisa sobre energia, órgãos públicos, etc.) para intervir na discussão e nas decisões a serem tomadas no setor elétrico.

Não obstante, a trajetória de reformas do setor executadas no início da década de noventa a partir das discussões sobre a revisão institucional dos serviços de eletricidade no Congresso Nacional, "*não é marcada por passos coerentes e articulados*" [PIRES (1999:141)]. Um conjunto de medidas oriundas dos poderes legislativo e executivo foi implementado, mantendo-se praticamente inalterado o modelo original de estruturação do setor elétrico do Brasil. Dentre as medidas adotadas, destacam-se<sup>34</sup> :

— as sucessivas reedições, pelo governo federal, de medidas provisórias - MPs, que iniciaram as primeiras reformas no setor;

— a Lei 8.631/93, que elimina o regime de equalização tarifária e a remuneração garantida das empresas, obrigando o estabelecimento de contratos de suprimento entre geradores e distri-

---

<sup>34</sup> Toda a legislação a partir desse período estão sistematizadas em documentação específica da ANEEL (1998).



buidores de energia. Além disso, essa Lei promoveu um acerto de contas entre os devedores e credores do setor, transferindo cerca de US\$ 20 bilhões para o Tesouro Nacional;

— o Decreto 915/93, que permite a formação de consórcios de geração hidrelétrica entre concessionárias e autoprodutores; e

— o Decreto 1.009/93, que cria o Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica - SINTREL, composto inicialmente das linhas de transmissão das quatro grandes empresas federais de geração [PIRES (1999:141)].

Segundo ROSA e SENRA (1995), a primeira etapa da estratégia de privatização definida acima foi alcançada com a desqualificação tarifária aprovada em 1993, que procurou, ao mesmo tempo, estabelecer nas ações das concessionárias públicas um caráter empresarial. Contudo, esses autores afirmam que a etapa seguinte, a privatização propriamente, não foi possível ser implementada devido as seguintes razões:

- " a. o impacto do processo de impeachment do presidente Collor de Mello, e o envolvimento no sistema de corrupção montado pelo governo de algumas grandes empreiteiras interessadas na privatização;*
- b. a apuração de novo envolvimento de empreiteiras na corrupção política apurada pela Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI do Orçamento - em 1993;*
- c. o fracasso da revisão da Constituição de 1988 em 1994 - o texto constitucional passa ser o alvo principal dos ataques dos lobbys visando serem abolidos os monopólios constitucionais e o estabelecimento de maior liberalidade à ação de grupos privados;*
- d. o estabelecimento do Plano Real em 1994, mantendo-se as tarifas congeladas, suspendeu a recuperação tarifária iniciada um ano antes no setor elétrico;*
- e. a campanha eleitoral para Presidência da República polarizou as posturas da defesa de interesses nacionais e sociais e os defensores incondicionais da privatização; e*
- f. as dificuldades políticas da articulação dos diferentes agentes e governos estaduais em torno de uma dada estratégia de privatização " [ROSA e SENRA (1995:48)].*

Contudo, a despeito da sua campanha eleitoral não haver mencionado a venda das empresas elétricas, ao ser eleito, Fernando Henrique Cardoso - FHC, com apoio de ampla maioria de senadores e deputados federais, definiu-se pela implementação da privatização do setor elétrico.

Pedra angular do processo de privatização, a Lei das Concessões, como ficou chamada o texto legal complementar exigido pelo artigo 175 da Constituição de 1988, foi discutida ao longo do curto governo de Itamar Franco porém, foi rapidamente aprovada com a posse de FHC. Esse "...como senador foi o autor do projeto de lei de concessões de serviços públicos, entre os quais se incluiu a energia elétrica" [ROSA e SENRA (1995:51)], portanto, visivelmente interessado na matéria.

Desta forma, a Lei de Concessões (Lei 8.987/95), regulamentada pela Lei 9.074/95 que estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos, estabelece um marco importante visando a criação de um novo modelo para o setor elétrico<sup>35</sup>. Essa lei estipula o regime concorrencial na licitação de concessões para projetos de geração e transmissão de energia elétrica e disciplina o regime de concessões de serviços públicos de energia elétrica. A lei modifica a política tarifária, introduzindo-se a tarifação pelo preço, no lugar da tarifa definida pelo custo, mais a remuneração autorizada da empresa - sistema *cost plus* [BLANCHET (1999) e MUKAI (1998)].

Portanto, contrariamente aos compromissos políticos assumidos por importantes membros da cúpula dirigente do governo, e a partir de objetivos de caráter eminentemente financeiro, orientados principalmente por instituições de financiamentos internacionais (muitas das quais credoras do SEEB), além de pressões de grupos com interesses econômicos e políticos diversos, iniciaram-se em julho de 1995 as privatizações das empresas do setor elétrico no Brasil. Imediatamente, a ESCELSA e a LIGTH<sup>36</sup> foram vendidas, respectivamente, em 1995 e 1996. Dada a urgência do FHC deslançar o programa de privatizações, os contratos de concessão dessas empresas apresentaram algumas imprecisões, sobretudo devido ao fato dessas operações terem sido realizadas antes mesmo da edição da Lei 8.987/95. Esta foi uma das causas determinantes dos graves problemas ocorridos no fornecimento de energia elétrica no Rio de Janeiro no verão de 1998 [ROCHA (1998)], revelando a dimensão dos problemas do modelo de privatização adotado.

---

<sup>35</sup> Segundo ROSA e SENRA (1995:63), a Medida Provisória nº 890 deu origem a Lei 9.074/95. Essa, resultado do substituto de lei aprovado, tendo como autor o Deputado José Carlos Aleluia PFL/Ba, não guardava nenhuma relação com o projeto original.

<sup>36</sup> Essas empresas foram incluídas no Programa Nacional de Desestatização (PND) em 1992 pelo governo de Fernando Collor. O PND foi mantido pelos governos sucessivos.

Aspecto central nas discussões sobre as privatizações implementadas no Brasil é que, dadas as medidas macroeconômicas então adotadas (que se utilizam de forte restrição monetária<sup>37</sup> para sustentar o modelo de estabilização dos preços com a taxa de câmbio sobrevalorizada artificialmente), percebe-se uma nítida inconsistência entre essas medidas e os objetivos declarados de redução da dívida e do déficit público através das privatizações. O raciocínio é simples: o crescimento da dívida interna com as altas taxas de juros praticadas no mercado doméstico é expressivamente maior que os recursos oriundos das privatizações [ROSA e SENRA (1995:47)].

Desta forma, depois de ser aprovada uma legislação que eliminou a diferenciação entre empresas privadas nacionais e estrangeiras, possibilitando-se a participação dessas nas licitações de concessões do setor elétrico [BAER e McDONALD (1997:27)], consolida-se um modelo de privatização que alega ter urgência em atrair os capitais privados visando melhorar a eficiência produtiva e recuperar a capacidade de investimentos do setor. Contudo, além da inconsistência macroeconômica acima descrita, as privatizações no Brasil apresentam outros aspectos controvertidos, tais como as avaliações do patrimônio relacionado as empresas públicas serem quase sempre abaixo do valor real, a utilização das 'moedas podres' por parte do compradores, a concentração dos ativos vendidos nas mãos de poucos grupos (com grande presença de capitais americanos e europeus) e a rapidez nos processos de venda que utiliza-se de leilões, quando a lei determina o sistema de licitação por concorrência [ROSA e SENRA (1995:70)].

Tudo isso revela a face ideológica do processo de privatização no Brasil: a transferência para grupos privados, em condições extremamente vantajosas (inclusive emprestando dinheiro público aos grupos privados), do patrimônio público construído durante anos através de pesados sacrifícios para a sociedade brasileira (arrocho salarial, tarifas superdimensionada ao longo de muitos anos e a enorme herança da dívida pública, etc.).

Não obstante, o governo de FHC continua com o processo, adotando uma estratégia inicial de venda de empresas do segmento de distribuição, supondo ser esse o caminho mais fácil para se criar um mercado atacadista privado de energia, que geraria as condições para atração de investidores interessados na compra dos ativos do segmento da geração. Nesse sentido, paralelamente à venda de distribuidoras do patrimônio da União, o governo federal criou o Programa de Estímulo

---

<sup>37</sup> Desde o surgimento do Plano real, o Brasil apresenta uma das maiores taxas de juros do mundo.

às Privatizações Estaduais - PEPE. Esse programa estabeleceu que, após a aprovação do plano de privatizações pelas Assembléias legislativas estaduais, o BNDES poderia antecipar recursos financeiros oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT aos Estados na expectativa de recuperá-los com a venda das empresas estaduais de distribuição [ROSA et alii.(1998:162)].

Portanto, essas medidas resultaram, até então, na transferência de 62% do mercado nacional de distribuição de energia para o setor privado, destacando-se a forte presença de empresas européias e norte-americanas entre os grupos de compradores — ver tabela 3.5.

No segmento de geração, os ativos federais também foram incluídos no Programa Nacional de Desestatização - PND. A GERASUL foi privatizada depois de receber os ativos de geração da recém dividida ELETROSUL. Além disso, o governo federal, de acordo com a determinação da Lei 9.648/98, vem tentando promover a cisão das outras empresas federais de geração, o que poderá originar as seguintes empresas:

- a partir de FURNAS, duas geradoras e uma empresa de transmissão;
- a partir da CHESF, três geradoras e uma empresa de transmissão; e
- a partir da ELETRONORTE, duas geradoras isoladas, uma geradora que fornece energia para o sistema interligado, a hidrelétrica de Tucuruí e duas empresas integradas que atendem sistemas isolados.

Entretanto, o governo precisa resolver algumas questões pendentes para viabilizar o seu plano de privatização do segmento de geração, entre as quais destacam-se *"o difícil equacionamento dos passivos trabalhistas em FURNAS, o processo em curso sobre a regulamentação das águas que diz respeito, principalmente, à CHESF, e o equacionamento econômico-financeiro dos sistemas isolados, aspecto crucial para a ELETRONORTE"* [PIRES (1999:146)].

Simultaneamente às operações do governo federal visando privatizar os ativos do segmento de geração pertencentes à União, um processo semelhante vem sendo implementado por diversos Estados. Após dividir a CESP em três outras empresas PARAPANEMA, TIETE e PARANÁ, o Estado de São Paulo privatizou as duas primeiras, respectivamente, em julho e outubro de 1999.

Atualmente, encontra-se em fase avançada o processo para venda da CESP Paraná, empresa detentora de 16,4% do mercado nacional de geração.

### **3.4 Após o início da mudança do controle dos ativos inicia-se, efetivamente, a reforma do modelo institucional.**

#### **O princípio liberal do novo modelo institucional: a concorrência como objetivo primordial.**

Seguindo as orientações da consultoria internacional *Coopers & Lybrand*, o governo FHC aprova as Leis 9.427/96, que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, e a 9.648/98, que definiu, dentre outras coisas, as regras de entrada, tarifas e estrutura de mercado, consolidando assim o novo modelo institucional para o setor no Brasil. Após a privatização de mais da metade do segmento de distribuição, a partir dessas leis, efetivamente, as reformas setoriais passam a ocorrer de forma sistemática. Portanto, além da continuidade das privatizações e da criação da agência independente, as reformas buscam se estruturar sobre três pontos básicos:

- " a. a introdução da competição nos segmentos de geração e comercialização de energia elétrica;*
- b. a criação de um instrumental regulamentador para a defesa da concorrência nos segmentos competitivos (desintegração vertical, tarifas não discriminatórias de uso da rede, etc.), destacando-se aqui a garantia do livre acesso aos sistemas de transporte (transmissão e distribuição); e,*
- c. o desenvolvimento de mecanismos de incentivo nos segmentos que permanecerem como monopólio natural (fornecimento de energia no mercado cativo e transmissão de eletricidade), incluindo, ainda, mecanismos de regulamentação técnica de rede de transmissão" [PIRES (1999:143)].*

#### **3.4.1 A Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.**

A Lei 9.427/96, extinguiu o DNAEE, órgão que regulamentou precariamente as atividades do setor por quase trinta anos, criou a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, que incorporou as atribuições do antigo órgão. O Decreto 2.335/97 que regulamentou as atividades da ANEEL estabelece, entre outros aspectos, as bases para a descentralização de suas atividades, ao ser possível delegar aos Estados e ao Distrito Federal várias funções mediante a criação de agências estaduais. Está previsto o estabelecimento de convênios com essas agências estaduais para que o caráter de descentralização do controle e fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica no Brasil sejam reforçados. Assim, a ANEEL deve funcionar como uma instância superi-

or, dirimindo possíveis conflitos existentes entre os agentes setoriais e entre esses e os órgãos estaduais [SÁSSI Jr.(1999:73)].

Além de definir a forma de ser garantida a autonomia financeira da ANEEL, que ocorrerá com os recursos provenientes da Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica - TFSEE, a lei atribui ainda àquela agência funções, tais como:

- a. fiscalização das concessões para prestação de serviço público de energia elétrica;
- b. supervisão da exploração dos recursos hídricos do país (modificado recentemente devido a criação da Agência Nacional das Águas - ANA);
- c. fiscalização do equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias e pela qualidade dos serviços prestados;
- d. responsabilidade pela política tarifária setorial, autorizando as tarifas propostas pelas empresas [ROSA et alii.(1998:147)].

Além disso, essa lei define juridicamente a ANEEL como uma autarquia especial, o que possibilitará ao órgão gozar de relativa independência nos seguintes aspectos:

- autonomia decisória e financeira;
- autonomia dos seus gestores, que após assumirem seus postos, só podem ser afastados com base em rígidos critérios de demissão;
- delegação de competência normativa para regulamentar questões técnicas relacionadas ao setor;
- motivação técnica e não política de suas decisões, o que caracteriza neutralidade da atuação da Agência na resolução dos conflitos e nas suas ações em geral [PIRES (1999:144)].

Esse autor afirma ainda que, embora esteja vinculada ao Ministério das Minas e Energia, a ANEEL é dispensada da subordinação hierárquica direta devido ao fato de possuir essas características especiais. Porém, a exemplo do que ocorre com toda a administração pública, os conse-

lheiros da ANEEL submetem a gestão financeira ao controle do Poder Legislativo e todos os seus atos ao controle de legalidade pelo Poder Judiciário. Além disso, visando reduzir os riscos de captura por quaisquer agentes envolvidos nas políticas regulamentadoras, os responsáveis pela ANEEL são obrigados a realizar audiências públicas e a conduzir suas atividades da forma mais transparente possível.

A legislação que criou a ANEEL também determina que o órgão atue no cumprimento da defesa da concorrência e estabelece, de forma articulada com a Secretaria de Direito Econômico, regras para coibir a concentração de mercados. Nesse sentido, como é discutido abaixo, uma Resolução específica da ANEEL trata do controle preventivo dos atos de concentração de mercado.

Apesar da criação da ANEEL ter como objetivo não só a instalação de um órgão autônomo para o estabelecimento do processo regulamentador mas também a fiscalização e a arbitragem dos vários conflitos de interesses entre os agentes do setor, neste aspecto, significando, em certo sentido, um progresso em relação a forma histórica de concepção e estruturação dos órgãos similares até então existentes no Brasil, existem inúmeros problemas a serem resolvidos.

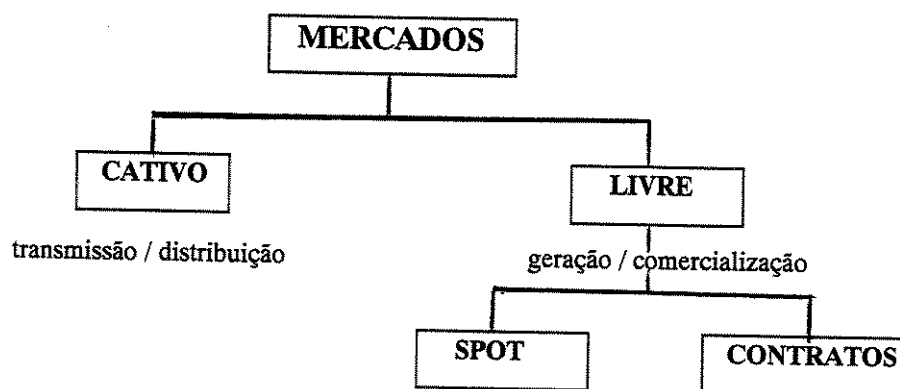
Portanto, além da falta de tradição regulamentadora e de pessoal especializado no Brasil, sobretudo devido a legislação proibir a contratação de técnicos oriundos de empresas elétricas [ROSA et alii.(1998:147)], há o risco de que a autoridade da ANEEL para a resolução dos conflitos seja limitada devido à ambigüidade da legislação em vigor.

Embora a Lei 8.987/95 (Lei de Concessões) estabeleça que a Agência deva realizar a arbitragem dos eventuais conflitos entre os agentes, existe uma controvérsia sobre o assunto devido à Lei de Arbitragem (9.037/96), que se aplica somente aos contratos de natureza comercial, não abrangendo os contratos administrativos. Assim, corre-se o risco de que possíveis arbitragens realizadas pela ANEEL sejam levadas à apreciação do Poder Judiciário, o que poderá gerar atrasos na efetivação das decisões ou mesmo resultados contrários àqueles determinados pela Agência, limitando a ação pretendida para o órgão [PIRES (1999:145)].

### 3.4.2 A tentativa de introduzir competição na geração e na comercialização de energia elétrica.

Ao dividir o mercado de energia elétrica brasileiro em dois segmentos, o mercado livre (geração e comercialização) e o cativo (transmissão e distribuição), é definida uma série de mecanismos para introduzir-se a competição nas atividades de um setor tradicionalmente orientado para o provisãoamento de um serviço público - ver figura 3.1.

**FIGURA 3.1**  
**Estrutura de mercados no novo modelo do setor elétrico brasileiro**



Fonte: Elaboração própria

2000

De um lado, pretende-se estabelecer de imediato a competição na geração e na comercialização. De outro, foi estabelecida a progressiva redução do segmento de consumidores cativos, os quais poderão paulatinamente negociar livremente a energia requerida.

Dessa forma, na geração, estimula-se a entrada de novos agentes no segmento e, na comercialização, permiti-se a livre escolha do fornecedor de energia por parte dos grandes consumidores. De acordo com PIRES (1999:148), para serem criadas as condições de entrada de novos agentes no segmento de geração, foram feitas duas alterações regulamentares no recém criado regime



que reestruturou as relações econômicas no setor elétrico. A primeira alteração, realizada através da Lei 9.648/98, estabeleceu critérios para escolha em licitações de empresas interessadas na construção de novas plantas de geração. Dessa forma, a lei determinou os seguintes critérios de escolha: a menor tarifa do serviço a ser prestado ou o maior valor ofertado pela outorga e, também, pela combinação desses dois critérios ou pela combinação deles com o de melhor técnica.

A segunda alteração, também no âmbito da lei referida acima, diz respeito ao *status* dos operadores de plantas de geração que serão privatizadas. A critério do regulador, o regime de produção independente poderá ser estendido tanto no caso de privatização de empresas detentoras de concessão quanto no de autorização de geração de energia elétrica<sup>38</sup>.

A despeito dessas duas medidas proporcionarem maior incentivo à entrada no segmento de geração, pois os produtores poderão ter maior liberdade para estabelecer volumes e preços da energia comercializada, PIRES (1999:148) chama a atenção que essas mudanças liberam os investidores da obrigação de servir. Aspecto que não foi modificado nem nos EUA ou na Inglaterra, países que adotaram fortes medidas liberalizantes no setor elétrico [ROSA et alii.(1998:180)]. Apesar disso, em outubro de 1999, esses novos critérios foram aplicados no processo de privatização da GERASUL, primeira geradora federal vendida.

O segmento de comercialização de energia elétrica, recém criado no Brasil de modo semelhante a algumas experiências internacionais, será composto de corretores e varejistas que comprarão energia de geradores e distribuidores para, em seguida, vender a grandes consumidores. Para tanto, foi estabelecido, através da Lei 9.648/98, a liberdade de escolha do fornecimento de energia para os consumidores com carga igual ou superior a 10 MW e com tensão igual ou superior a 69 kV. Além disso, foi criado o Mercado Atacadista de Energia Elétrica (MAE), que já começou a comercializar energia no país através de:

- contratos financeiros de curto prazo (mercado *spot*); ou
- contratos bilaterais de longo prazo (contratos do mercado atacadista de energia elétrica).

---

<sup>38</sup> Contudo, nos casos de geração hidrelétrica, a mudança de regime ocorrerá de forma onerosa.

Tabela 3.5 Empresas Elétricas Privatizadas no Brasil – 1995/1998.

EMPRESA	DATA DA VENDA	PREÇO (R\$ Milhões)	PRINCIPAIS ACIONISTAS	PARTICIPAÇÃO NO MERCADO NACIONAL (%)	PARCELA VENDIDA (%)	AGIO (%)	GWh / Ano
<b>Distribuição Sul / Sudeste / Centro-Oeste</b>							
1. Escelsa (ES)	12.07.95	385,0	Iven (Brasil) <sup>a</sup>	2,2	50,00	11,78	6.160
2. Ligth (RJ)	21.05.96	2.230,0	EDF (França) / AES (EUA) / Houston (EUA)	9,0	51,00	0,00	21.170
3. Cerj	20.11.96	605,3	Endesa (Chile) / Chilectra (Chile) / Endesa (Espanha) / EDP (Portugal)	2,4	70,26	30,27	5.458
4. RGE (RS)	21.10.97	1.635,0	VBC (Brasil) / CEA (EUA) / Previ (Brasil)	1,9	90,75	82,70	4.711
5. AES Sul (RS)	21.10.97	1.510,0	AES (EUA)	2,4	90,91	93,56	5.772
6. CPFL (SP)	01.11.97	3.015,0	VBC (Brasil) / Previ (Brasil) / Fundação Cesp	7,1	57,60	70,10	16.700
7. Enersul (MS)	19.11.97	625,6	Iven (Brasil) <sup>a</sup> / GTD (Brasil)	1,0	76,56	83,79	2.169
8. Cemmat (MT)	27.11.97	391,5	Grupo Rede / Inepar (Brasil)	0,95	85,10	21,09	2.139
9. Metropolitana (SP)	15.04.98	2.026,0	EDF (França) / AES (EUA) / Houston (EUA)	13,7	74,88	0,00	35.000
10. Elektro (SP)	16.07.98	1.479,0	Enron (EUA)	4,1	46,60	98,94	10.511
11. Bandeirante	17.09.98	1.014,0	VBC (Brasil) / Bonaire (Brasil) / EDP (Portugal)	9,2	-	0,00	23.170
<b>Distribuição Norte / Nordeste</b>							
12. Coelba (BA)	31.07.97	1.730,9	Iberdrola (Espanha) / Previ (Brasil) / Brasilcap (Brasil) / BBDTV	3,3	65,64	77,38	7.985
13. Energipe (SE)	03.12.97	577,1	Cataguazes (Brasil) / CMS (EUA)	0,6	85,73	96,05	1.353
14. Cosern (RN)	11.12.97	676,4	Iberdrola (Espanha) / Previ (Brasil)	0,9	77,92	73,60	2.084
15. Coelce (CE)	02.04.98	867,7	Endesa (Chile) / Chilectra (Chile) / Endesa (Espanha) / EDP (Portugal)	1,9	82,69	27,20	4.900
16. Celpa (PA)	09.07.98	450,3	Grupo Rede / Inepar (Brasil)	1,2	54,98	0,00	3.100
<b>Geração</b>							
17. Cachoeira Dourada (GO)	05.09.98	779,8	Endesa (Chile) / Edegel / Fundos de Investimentos	0,03	92,90	43,49	
18. GERASUL (SC) <sup>b</sup>	15.09.98	945,7	Tractebel (Bélgica)	6,8	-	0,00	
19. Parapanema (SP) <sup>b</sup>	28.08.99	1.239,0	Duke-Energy (EUA)	4,9	90,21	90,21	
20. Tietê (SP) <sup>b</sup>	27.10.99	22.138,2	AES (EUA)	5,6			
<b>TOTAL</b>							<b>152.382</b>

Fonte: Adaptado do BNDES (1999) e de OLIVEIRA, R. & TOLMASQUIM; M. (1999).

a A EDP (Portugal) adquiriu 73% do Grupo Iven em 25.08.99.

b Participação na geração bruta total (ano 1997).

## **O mercado atacadista de energia elétrica - MAE.**

A Lei 9.648/98, que criou o MAE, e o Decreto 2.655/98, que o regulamentou, estabelecem que a sua função se refere à intermediação de todas as transações de compra e venda de energia elétrica em cada um dos seus sistemas interligados.

A figura do “Acordo de Mercado”, definido em 18 de junho de 1999, estabelece as bases de funcionamento do MAE, as obrigações e direitos de seus membros, as condições de adesão, as garantias financeiras, a gestão econômico-financeira do mercado e a definição de suas regras comerciais. O Acordo de Mercado define que participam do MAE todos os geradores com capacidade igual ou superior a 50 MW, todos os varejistas (distribuidores e comercializadores de energia) com carga anual igual ou superior a 100 GWh e todos os grandes consumidores com demanda acima de 10 MW.

Segundo PIRES (1999), como o preço da energia comercializada no mercado deverá apresentar oscilações em virtude do risco de déficit do sistema, a previsão do governo é de que apenas 10 a 15% da energia transacionada no MAE será através do mercado *spot*. Portanto, o mercado *spot* servirá como elemento complementar das operações definidas pelos contratos de longo prazo. Essas operações assumirão importância crucial no modelo, sobretudo os contratos de longo prazo com preços prefixados, que diminuirão a incerteza e os riscos inerentes da volatilidade do mercado *spot* [PIRES (1999:149)].

### **3.4.3 Os mercados cativos.**

Diferentemente do MAE, no mercado cativo as tarifas serão objeto de regulamentação pela ANEEL, já estando em vigor nos novos contratos de concessão o sistema *price-cap*. Através desse sistema o organismo regulamentador estabelece uma tarifa média, corrigida com a evolução de um índice de preços, e um redutor periódico das tarifas que reflita o aumento de produtividade das empresas [PIRES e PICCININI (1998:156)]. Quando adequadamente aplicada, essa tarifação possibilita a transferência de rendas para a sociedade e incita a melhoria do desempenho das empresas. Contudo, o governo brasileiro, atendendo a sugestão dos consultores, infelizmente tem estabelecido redutor zero nos contratos, com a justificativa de que isso atrairá um maior número de interessados em participar do processo de privatização [ROSA et alii (1998:159)].

Além disso, o novo modelo do setor elétrico brasileiro estabelece a redução progressiva do segmento de consumidores cativos, objetivando ampliar a concorrência para uma maior número possível de consumidores — ver tabela 3.6.

**Tabela 3.6**  
**Evolução dos limites para os ‘consumidores livres’ de energia elétrica no Brasil.**

PRAZO PARA OPÇÃO	PORTE DO CONSUMIDOR	FORNECEDOR
Opção	> ou = 3MW (Novos)	Sem restrição
	> ou = 500kW	PCH's
	> ou = 10MW, 69kV	Sem restrição
Julho/2000	> ou = 3MW, 69kV	Sem restrição
Julho/2003	ANEEL definirá	ANEEL definirá

**Fonte: Adaptada da ANEEL.**

Como mostrado acima, atualmente os consumidores com carga igual ou superior a 3 MW e tensão igual ou superior a 69 kV poderão adquirir livremente a energia. Também poderão comprar livremente a energia os consumidores que tiverem uma demanda igual ou superior a 500kW, desde que a geração seja proveniente de uma pequena central hidrelétrica - PCH. Além disso, a partir de julho de 2003, está previsto que a ANEEL fará uma nova revisão visando reduzir os limites que definem os consumidores de mercados cativos.

Contudo, segundo PIRES (1999:156), essa flexibilização será bastante gradual comparada a alguns países europeus e aos EUA — nesse país, não existe mais nenhuma limitação de carga ou tensão para o livre acesso ao mercado de energia. Portanto, esse último autor avalia que é necessário ampliar a parcela de consumidores que podem ter acesso livremente ao MAE para que, assim, uma maior parte de consumidores finais usufrua dos benefícios esperados com as reformas do setor elétrico.

Não obstante, devido as incertezas existentes em relação ao comportamento da oferta de energia, estima-se que não existe a possibilidade de que o almejado mercado concorrencial seja estabelecido plenamente no Brasil, ao menos de imediato. Deste modo, o estabelecimento de uma regulamentação tarifária efetiva será fundamental para garantir um equilíbrio distributivo entre os

agentes. Normalmente, os fornecedores de energia estabelecem tarifas excessivamente altas nos mercados cativos para compensar uma política tarifária mais agressiva aplicada nos mercados concorrenciais nos quais eles atuam. Isso vem ocorrendo no Brasil, sobretudo depois da privatização; é o que mostra ABREU (1999:97) ao analisar as tarifas de quatro empresas fornecedoras de energia elétrica (CERJ, LIGHT, COELBA e CEEE) de 1995 a 1997.

Além disso, os distribuidores no Brasil atualmente têm uma margem de lucro extremamente alta, muito superior ao padrão internacional [PIRES e PICCININI (1998)]. Em virtude disso, a ANEEL adotou três medidas básicas para tentar atenuar esses problemas:

- *estabelecimento de cláusulas de fiscalização da qualidade dos serviços nos contratos de concessão das distribuidoras;*
- *definição de limites para o repasse dos preços definidos no mercado de atacado nas tarifas cobradas aos consumidores finais bem como reversão de ganhos no MAE para esses consumidores; e*
- *adoção de uma política do tipo price cap (regulação por incentivos) nas tarifas cobradas dos consumidores finais [PIRES (1999:157)].*

#### 3.4.4 O Operador Nacional do Sistema Elétrico — ONS.

Além da grande extensão territorial, o sistema elétrico brasileiro apresenta como características peculiares a predominância de geração hidrelétrica estruturada em dois grandes sistemas interligados — um nas empresas das regiões Sul / Sudeste / Centro-Oeste e outro nas regiões Nordeste / Norte do país — ver tabela 3.7.

**Tabela 3.7**  
**Sistemas Elétricos Regionais – Brasil 1998.**

	POTENCIA INSTALADA (GW)	CAPACIDADE (TWh/ano)	UNIDADES CONSUMIDORAS (Milhões)
<b>Sistemas Isolados</b>	1,8	5,6	1,1
<b>Sistema Interligado N/Ne</b>	14,4	50,3	10,1
<b>Sistema Interligado S/SE/CO</b>	41,0	206,0	30,5
<b>TOTAL</b>	<b>57,2</b>	<b>261,9</b>	<b>41,7</b>

Fonte: Eletrobrás (1998)

Nesse modelo, as usinas foram construídas onde era possível obter o melhor aproveitamento das aflúncias e dos desníveis dos rios, quase sempre em locais distantes dos grandes centros de consumo. Deste modo, para garantir o fornecimento aos consumidores finais, foi necessário instalar uma extensa rede de transmissão, constituída de inúmeras subestações e de milhares de quilômetros de linhas de transmissão — ver tabela 3.8.

Além da geração de energia, os sistemas hidrelétricos frequentemente têm as funções de possibilitar a navegação, realizar a irrigação e controlar a vazão dos rios simultaneamente. Devido às diferenças físicas naturais, não existem sistemas hidrelétricos iguais. Assim, para a adequada operação de cada sistema, a geração de energia deve ser compatibilizada com a vazão dos rios e com todas as outras atividades.

**TABELA 3.8**

**Extensão das linhas de transmissão e capacidade das subestações no Brasil: 1998.**

	De 750 a 600kV	de 500 a 400kV	De 345 a 230kV	< ou = 138 kV	TOTAL
<b>Linhas de transmissão (Km)</b>	3.400	19.900	37.500	95.500	156.300
<b>Subestações (MVA)</b>	16.200	59.500	63.000	137.600	276.300

Fonte: Eletrobrás (1998).

**Rede básica (transporte)<sup>39</sup>**

**Rede não básica (distribuição)**

O aproveitamento do potencial hidráulico dos rios no Brasil tem implicado construção de várias barragens dispostas em série ao longo dos rios. Assim, esses sistemas hidrelétricos exigem uma coordenação sistemática e mais complexa do sistema como um todo<sup>40</sup>. Diferentemente dos sistemas de geração térmica, que geralmente são menores e quase sempre o construídos próximos

<sup>39</sup> As Resoluções n<sup>os</sup> 245/98 e 66/99 da ANEEL definem, respectivamente, os critérios e a composição da rede básica de transporte. Segundo essas Resoluções, somente as linhas de transmissão com tensão igual ou superior a 230 KV fazem parte da rede básica de transmissão de energia elétrica no Brasil.

<sup>40</sup> De acordo com estudos realizados em 1997, sem a realização de novos investimentos em novas usinas e equipamentos, a operação integrada de todo o sistema produz um crescimento da disponibilidade de energia de 24%, em relação ao que se produziria se cada empresa operasse suas usinas isoladamente. Além disso, a operação coordenada do sistema durante os últimos 20 anos no Brasil possibilitou o adiamento de investimentos na geração em torno de 7.000 MW, o que custaria cerca de 9,8 bilhões de dólares [ONS (1998)].

aos centros consumidores, tornando-se cada vez mais flexíveis no que diz respeito à alteração de quantidades geradas de energia e entrada e saída de operação [MARTÍNEZ (1996:14)].

Dessa forma, durante muito anos, as funções de coordenação da operação<sup>41</sup> foram executadas pelo Grupo Coordenador para Operação Interligada — GCOI e pelo Comitê Coordenador da Operação Norte/Nordeste — CCON, órgãos ligados à ELETROBRÁS através de uma estrutura cooperativa entre as empresas.

No entanto, o processo de reestruturação do setor elétrico atualmente em curso no Brasil tem como objetivos principais a desverticalização das empresas e a implantação de um modelo comercial competitivo. Isto tem resultado no rápido aumento dos números e dos tipos diversos de agentes integrantes do setor, que, visando atingir seus objetivos, utilizam-se de estratégias diferentes e muitas vezes conflitantes entre si. Assim, o modelo de coordenação da operação cooperativa é, aparentemente, inadequado para esse sistema.

A alternativa de coordenação proposta pelos consultores da COOPERS & LYBRAND (1997) para esse novo sistema pressupõe a existência da garantia de livre acesso à rede de transmissão de uma forma independente, evitando assim a possibilidade de práticas discriminatórias dos agentes que compõem o sistema.

Para o cumprimento dessa e outras funções, o governo federal criou, em 26 de agosto de 1998, a figura do Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS seguindo o modelo do Operador Independente do Sistema (*Independent Operator System — ISO*) adotado em vários países. Esta entidade foi criada tendo como base legal a Lei 9.648/98, regulamentada pelo Decreto 2.655/98, e obtendo a autorização para funcionamento através da entrada em vigor da Resolução N° 351/98 da ANEEL.

O ONS é uma associação civil de caráter privado composta por representantes de diversos segmentos do setor, além dos consumidores e do poder concedente — ver Figura 3.2.

---

<sup>41</sup>As funções de coordenação envolvem o planejamento e a programação da operação, o despacho centralizado da geração, a supervisão e controle da operação em tempo real da geração e da transmissão e a análise pós-operativa [ONS (1998)].

A missão do ONS é “*executar as atividades de coordenação e controle da operação da geração e da transmissão de energia elétrica nos sistemas interligados, assegurando a qualidade e a economicidade do suprimento de energia elétrica e garantindo o livre acesso à rede básica*” [ONS (1998)].

De acordo o parágrafo único do artigo 13 da Lei 9.648/98, as principais atribuições do ONS são:

- a. planejamento e programação da operação e o despacho centralizado da geração, com o objetivo de otimizar os sistemas interligados;
- b. supervisão e coordenação dos centros de operação de sistemas elétricos;
- c. supervisão e controle da operação dos sistemas eletroenergéticos nacionais interligados e das interligações internacionais;
- d. contratação e administração de serviços de transmissão de energia elétrica e respectivas condições de acesso, além de serviços ancilares;
- e. propor à ANEEL as ampliações das instalações da rede básica de transmissão, bem como reforços dos sistemas existentes, a serem licitados ou autorizados;
- f. definição de regras para a operação das instalações de transmissão da rede básica dos sistemas elétricos interligados, a serem aprovados pela ANEEL.

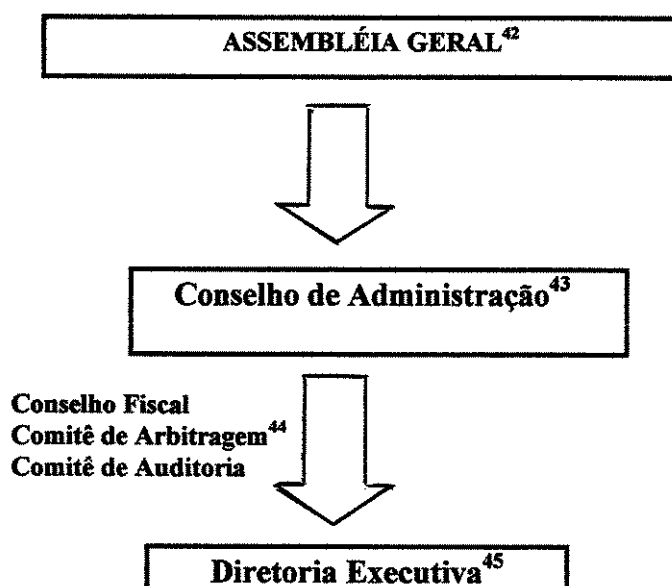
No atual modelo adotado, o ONS tem a responsabilidade do controle operacional direto de toda a rede básica de transporte de energia elétrica, independentemente dos proprietários dos ativos que a compõem. Estes, por sua vez, devem fazer a cessão de direitos de controle operacional dos seus ativos para o ONS através de um contrato denominado Contrato de Prestação de Serviços de Transmissão - CPST. Em contrapartida, os proprietários passam a receber o pagamento de receitas que remunerem os custos e investimentos realizados [PIRES (1999:151)].

Entretanto, os geradores devem declarar sua disponibilidade de energia para o ONS, que estabelecerá um programa de despacho da energia de maneira a otimizar centralizadamente o sistema hídrico no país. A receita recebida pelo gerador deverá ser igual à receita equivalente à



energia firme que ele colocar em disponibilidade para o sistema, não importando se a sua carga total for despachada ou não. O objetivo dessa medida, de acordo com o Decreto 2.655/98, ao estabelecer o Mecanismo de Realocação de Energia - MRE, é compartilhar os riscos hidrológicos entre as usinas hidrelétricas. Segundo ROSA et alii. (1998:173), a lógica da operação otimizada centralizada subordinará a lógica do mercado.

**Figura 3.2: Estrutura do ONS**



**Fonte: Operador Nacional do Sistema Elétrico — Informações Institucionais 1998.**

<sup>42</sup> A Assembléia Geral é composta por 21.000 votos, distribuídos entre representantes da geração (9.000), do consumo (9.000) e do transporte de energia (3.000). Cada categoria adota critérios próprios para a divisão desses votos entre os seus membros.

<sup>43</sup> O Conselho de Administração é composto de 15 membros associados com mandatos de três anos, podendo ser reconduzidos aos cargos por mais uma única vez: destes membros, 13 são eleitos por suas respectivas classes e dois indicados — um pela ANEEL e outro pela Secretaria de Energia do Ministério das Minas e Energia.

<sup>44</sup> Esse Comitê tem a função de dirimir as eventuais divergências entre os membros do ONS.

<sup>45</sup> A Diretoria Executiva poderá ser composta por um mínimo de três e um máximo de quatro diretores eleitos pelo Conselho de Administração. Os mesmos critérios para os mandatos dos membros do Conselho de Administração são válidos aqui.

### 3.4.5 O aspecto fundamental do modelo: a 'regulação' da concorrência.

Antes de entrar na discussão propriamente dita da regulamentação da concorrência no setor elétrico é preciso caracterizar o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC. Segundo ABREU (1999:110), o SBDC é formado pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda - SEAE, pela Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça - SDE/MJ e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE. Esses órgãos são responsáveis por análises de atos de concentração (fusões de empresas) e de denúncias de condutas anticompetitivas.

Com abrangência, objetivos e métodos diferentes, também foram instituídas as agências regulamentadoras setoriais. Dessa forma, no setor elétrico a ANEEL cumpre um papel suplementar às atividades do SBDC - ver tabela 3.9.

**TABELA 3.9:**

**Atuação e Perspectivas das Agências Reguladoras e de Defesa da Concorrência.**

	<b>Agência de Regulação</b>	<b>Defesa da Concorrência</b>
<b>Abrangência</b>	Setor (es) específico (s) da economia.	Todos os setores da economia.
<b>Objetivos</b>	Mais amplos: universalização de serviços, integração regional, etc.	Mais restritos: eficiência alocativa.
<b>Método Básico</b>	Substituição dos mecanismos de mercados.	Utilização dos mecanismos de mercado.
<b>Intervenção</b>	"ex-ante" e contínua.	"ex-post" (exceto atos de concentração) e eventual.
<b>Informação disponível</b>	Detalhada em relação ao(s) setor(es) regulado(s).	Específica ao caso.
<b>Validade das decisões</b>	Menor ação no judiciário.	Necessidade de validar decisões no judiciário.
<b>Conhecimentos básicos</b>	Engenharia, economia, direito e contabilidade.	Economia e direito.
<b>Propensão à captura</b>	Maior probabilidade.	Menor probabilidade.

Fonte: CARVALHO (1998), extraída de ABREU (1999).

A partir de 1997 foi atribuída ao SBDC, entre outras funções, a definição de regras concorrenciais para os diferentes setores e de modalidades de cooperação entre a SEAE e os órgãos regulamentadores setoriais.

Não obstante, a regulamentação da concorrência no setor elétrico pela ANEEL tem os seguintes objetivos:

- coibir condutas anticompetitivas, garantido o livre acesso às redes de transporte de energia, e proibir a concentração do mercado<sup>46</sup>; e,
- harmonizar a concorrência com as exigências de segurança e confiabilidade dos sistemas elétricos.

A regulamentação de acesso envolve dois aspectos principais: a obrigatoriedade de livre acesso às redes de transportes (transmissão e distribuição) de energia elétrica e a definição de tarifas de uso e conexão não discriminatórias. De acordo com o modelo adotado, esses aspectos devem fornecer conjuntamente sinais econômicos adequados à localização de centrais de geração e de grandes consumidores, além de assegurar a remuneração dos proprietários das redes.

Através da Lei 9.648/98, o livre acesso às redes de transporte foi definido no modelo estabelecido no sistema elétrico brasileiro. Contudo, para a sua efetivação, a ANEEL, estabeleceu:

- os critérios e a composição das redes de transporte e distribuição básica de através das Resoluções 245/98 e 66/99, discutidas anteriormente;
- as condições gerais de contratação do acesso, envolvendo o uso e a conexão aos sistemas de das redes básicas e não básicas, foram estabelecidas pela Resolução 281/99<sup>47</sup>; e,
- as Resoluções 282/99 e 286/99, que estabeleceram as tarifas de uso das instalações de transmissão, componentes da rede básica e dos sistemas de distribuição.

---

<sup>46</sup> Esse aspecto somente poderá ser avaliado brevemente, assim que for vencido o prazo mínimo estipulado em Lei proibindo alterações mais profundas na gestão e controle das empresas elétricas privatizadas.

<sup>47</sup> Essa Resolução tenta abranger vários aspectos da questão, tratando inclusive dos novos investimentos em transmissão.

Em relação à rede básica, essas Resoluções e a Resolução 142/99, que define os valores iniciais que comporão a receita permitida de cada uma das empresas de transmissão, permitirão que as receitas de transmissão sejam obtidas através do pagamento dos encargos pelo uso dos geradores e consumidores, divididos igualmente entre os dois segmentos.

Uma importante característica desse modelo tarifário, que visa estabelecer sinais econômicos para a localização ótima de investimentos e de grandes consumidores, foi a diferenciação das tarifas. Desta maneira, adotou-se o critério ‘por zona’, através do qual são estabelecidos ‘selos’ que refletirão os diferentes custos ao longo dos vários pontos da rede básica. Assim, será mais atrativo para os investidores os pontos da rede que apresentarem maior concentração de carga e menor disponibilidade de geração porque serão fixadas tarifas mais altas para essas localidades.

Contudo, no que se refere à rede não básica, existem inúmeros problemas pendentes, sobretudo, devido:

- “ a. ausência de informações suficientes que permitam a aferição exata dos valores dos serviços prestados pelas instalações de distribuição;*
- b. estrutura tarifária brasileira, que, por não ser revisada desde os anos 80, está desatualizada e apresenta distorções em relação aos custos de atendimento de cada sub-classe de consumidores;*
- c. cobrança contábil dos encargos de uso da rede, que deveria ser feita de forma separada da comercialização; e*
- d. as receitas provenientes desses serviços, as quais têm implicações no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.” [PIRES (1999:154)].*

Para tentar resolver essa situação, a ANEEL, através da Resolução 286/99, determinou que as concessionárias de distribuição deverão apresentar proposta de estrutura tarifária e de valores a serem cobrados pelo uso de sua rede em cada segmento de tensão, para que seja avaliada e aprovada.

Para a prevenção do abuso do poder dominante, a ANEEL adotou alguns instrumentos básicos. O primeiro é a *desagregação vertical*<sup>48</sup>, que, devido às grandes assimetrias de informação existentes em uma firma integrada, tornaria o trabalho do regulamentador deste modelo mais difí-

---

<sup>48</sup> Devido ao processo de convergência técnico-econômico dos setores de energia elétrica e de telecomunicações, também é conveniente estabelecer regras visando o controle, a separação e a fiscalização da concentração horizontal nesses setores.

cil. Assim, acredita-se que a separação dos segmentos de geração, transmissão, distribuição e comercialização permita não só que os consumidores identifiquem custos específicos mas também que ocorra a ampliação do mercado cativo e seja feita a prevenção de cobranças discriminatórias pelo uso da rede<sup>49</sup>.

O outro instrumento é a *separação contábil*, que, em decorrência da estrutura verticalizada das empresas, vem sendo introduzido nas cláusulas dos contratos de concessão por segmentos de negócios celebrados com as concessionárias<sup>50</sup>.

Além disso, a Resolução n° 094/98 da ANEEL trata do *controle preventivo dos atos de concentração de mercado*. Entre outros aspectos, essa Resolução define limites à composição acionária, à propriedade cruzada e à política de compra de energia entre os agentes. De acordo com a Resolução, para ser controlada a *concentração horizontal*, os agentes do mercado podem no máximo:

- possuir 20% da capacidade instalada nacional ou 25% e 35%, respectivamente, da capacidade existente nos sistemas interligados Sul/Sudeste/Centro-Oeste e Norte/Nordeste;
- possuir 20% do mercado nacional de distribuição ou 25% e 35%, respectivamente, do mercado de distribuição dos sistemas interligados Sul/Sudeste/Centro-Oeste e Norte/Nordeste; e
- possuir participação cruzada na geração e distribuição que resulte em percentual de 30% considerando-se o somatório aritmético da participação nos dois mercados

Quanto as medidas para ser evitada a *concentração vertical* foi definido que, após vencidos os prazos dos contratos iniciais, uma empresa de distribuição só poderá obter energia elétrica de empresas de geração, nas quais esse agente distribuidor detém participação superior a 12,5% do capital social, de no máximo 30% da energia requerida pelos seus consumidores (auto-suprimento). Além disso, nem as empresas de transmissão poderão participar da geração ou da

---

<sup>49</sup> Essa foi uma das orientações sugeridas pelos consultores da *Coopers & Lybrand*; obrigatória apenas para as empresas federais incluídas no PND. No entanto, ela foi adotada pelos Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, que realizaram recentemente privatização de empresas integradas.

comercialização de energia nem os comercializadores (mercado livre) poderão ter participação na transmissão [ABREU (1999:116)].

Não obstante, essa autora afirma que existe uma discrepância entre a Lei nº 8.884/94 do Conselho Administrativo da Defesa da Concorrência - CADE e a Resolução 094/98 da ANEEL. Enquanto a legislação do setor exige que qualquer fusão, cisão ou incorporação de concessionário deva ser previamente aprovada pela ANEE, o artigo 54 §3º da Lei nº 8.884/94 "*determina que a SDE deve receber e encaminhar os processos devidamente instruídos ao CADE, referentes a fusões e incorporações que resultem em concentração superior a 20% do mercado relevante ou quando qualquer uma das empresas envolvidas tiver faturamento superior a R\$ 400.000,00*" [ABREU (1999:117)].

Ademais, levantando a polêmica existente entre o que vem a ser o mercado relevante para o setor elétrico devido a dependência desse das condições de suprimento e demanda, e, da capacidade das redes de transmissão, aquela autora sugere que deva ser aprimorada a relação entre os órgãos de defesa da concorrência e a ANEEL.

Por fim, formas de *regulamentação técnica da concorrência* foram estabelecidas na nova legislação do setor elétrico, através da criação de regras específicas para a operação da transmissão e da distribuição com o objetivo de proporcionar segurança e confiabilidade aos sistemas elétricos no processo de compatibilização da liberalização do mercado com o despacho ótimo do sistema interligado.

Portanto, o ONS cumpre um papel fundamental no estabelecimento e acompanhamento do cumprimento das normas de segurança e os procedimentos técnicos que serão submetidos a todos os agentes do mercado. Entretanto, considerando o aumento eminente do número de agentes privados no setor<sup>51</sup>, a tarefa do ONS, visando á fiscalização do cumprimento dessas normas, será muito mais difícil. Em função disso, a Resolução nº 296/98 descreve o procedimento para des-

---

<sup>50</sup> Instrumento de extrema importância para a regulamentação de grandes empresas que não realizaram a desverticalização de seus segmentos, tais como a CEMIG e a COPEL.

<sup>51</sup> Sobretudo no segmento de transmissão, no qual aguarda-se brevemente a licitação de concessões para a expansão e operação da rede básica.

centralização das atividades complementares de regulação, fiscalização, mediação e outorga, mediante o estabelecimento de convênios de acordo com a Legislação Federal.

**TABELA 3.10**

**Atividades e Principais Empresas do Setor Elétrico Brasileiro — 1999.**

PROPRIEDADE		ATIVIDADES	EMPRESAS
Binacional	Geração		ITAIPU
Federal	Holdng e Planejamento		Eletrobrás (RJ)
	Geração		CGTEE (RS)
	Geração e Transmissão (PND) <sup>a</sup>		FURNAS (RJ)
	Geração, Transmissão e Distribuição (PND)		Elettronorte (PA), Chesf (BA), Manaus Energia (AM) e Boa Vista Energia (RR)
	Geração e Engenharia Nuclear		Eletro nuclear (RJ)
	Transmissão		Eletrosul (SC)
	Distribuição (PND)		Eletroacre (AC), Ceal (AL), Ceron (RO) e Cepisa (PI)
	Pesquisa		Cepel (RJ)
Pública Estadual	Geração		Paraná (SP)
	Geração, Transmissão e Distribuição		CEEE (RS), Copel (PR) e Cemig (MG) <sup>b</sup>
	Transmissão		EPTE (SP)
	Distribuição		Sul / Sudeste / Centro-Oeste: Celesc (SC), Celg (GO) e CEB (DF) Norte / Nordeste: Ceam (AM), Cer ( RR), CEA (AP), Celpe ( PE), Saelpa (PB), Cemar (MA)
Municipal	Distribuição		Cenf (RJ) e Cataguases (MG)
	Privada	Geração	GERASUL (SC), Parapanema (SP), Tietê (SP), Serra da Mesa (GO) e Cachoeira Dourada (GO)
Distribuição			Sul / Sudeste / Centro-Oeste: RGE (RS), AES (RS), CPFL (SP), Elektro (SP), Metropolitana (SP), Bandeirante (SP), Cerj (RJ), Escelsa (ES), Light (RJ), Enersul (MS) e Cemat (MT) Norte / Nordeste: Celtins (TO), Celpa (PA), Coelba (BA), Energipe (SE), Cosern (RN) e Coelce (CE)

Fonte: BNDES

a. Empresas incluídas no programa Nacional de Desestatização (PND). b. 33% do controle da CEMIG são de propriedade privada.



## **Capítulo 4**

### **O sistema francês de energia elétrica.**

#### **4.1 O surgimento do sistema francês de eletricidade.**

##### **4.1.1 Os primórdios do SEE francês.**

A eletricidade na França surge no final do século passado com a instalação das primeiras redes de distribuição em torno do ano de 1884. Contudo, a eletrificação de áreas urbanas na França progrediu rapidamente em função do dinamismo da indústria que forçou a construção de centrais elétricas para satisfazer necessidades industriais. O setor industrial, porém, rapidamente conseguiu tirar vantagens da associação entre a auto-produção de energia e a distribuição de eletricidade. A iluminação pública, sob licença municipal, tornou-se um importante mercado para a indústria de suprimento de gás. Dessa maneira, a distribuição de eletricidade, ao ser paulatinamente estruturada nos centros urbanos, estabeleceu um caminho para a expansão do mercado e permitiu um melhor aproveitamento da infra-estrutura elétrica.

De acordo com POPPE e CAURET (1999), num primeiro momento, as redes de distribuição apresentaram um crescimento limitado devido ao fato de terem como função principal a transmissão do excedente de energia elétrica das centrais geradoras ligadas às indústrias. Contudo, os produtores de energia logo perceberam a real dimensão desse mercado emergente. Assim, a atividade de geração e de distribuição de energia elétrica, que antes era considerada secundária, constitui-se numa indústria independente, canalizando importantes recursos financeiros.

Não obstante, a ausência de uma legislação específica permitiu que o desenvolvimento inicial da eletricidade ocorresse num ambiente nitidamente anárquico. As usinas de geração de energia surgem sem nenhuma regulamentação pública (com exceção das leis relacionadas à insalubridade), e a distribuição de eletricidade opera sobre uma variedade de regimes de licenças<sup>1</sup>. Segundo BRODER (1996), inicialmente o Estado ignorava totalmente a eletricidade e ausência de uma regulamentação provocava um arrefecimento no desenvolvimento da eletricidade na França. Assim, eram as administrações locais que, como no caso da adução da água e distribuição de gás, tratavam as questões relativas a eletricidade utilizando-se de duas regras simples:

*“a. permission de voirie, ou o direito de estabelecer a rede em vias públicas. Ela depende das municipalidades (voirie urbaine), dos departamentos (Conselhos Gerais e Prefeituras) para a eletrificação rural....*

*b. concessão: normalmente dependente das municipalidades.... ....As concessões acordadas variam entre 18 e 50 anos, ao término das quais o conjunto das instalações tornam-se de propriedade da municipalidade (exceto em caso de renovação)” BRODER (1996:353).*

Apesar do ‘Conselho de Estado’, desde 1900, autorizar as municipalidades a gerarem energia elétrica, o capital privado permaneceu dominante no setor devido à necessidade de grandes investimentos para a criação de uma rede integrada de geração e distribuição. De acordo com PICARD et alii. (1985), nas primeiras décadas dessa século os principais grupos franceses eram Mercier<sup>2</sup>, Durand (Energie Industrielle), CGE, Empain e Sofina, entre outros. Segundo esses autores, a preocupação com concentração, standardização e racionalização das atividades levaram várias dessas empresas a criarem a União de eletricidade - UDE em 1919. Assim como essa associação, outras são criadas (tal como a Companhia Parisiense de Distribuição de Eletricidade - CPDE), e contrariamente a idéia das firmas operarem concorrencialmente, estas passam a atuar como *trust* os quais, favorecidos pela expansão da demanda, constituíram-se em grupos poderosos.

---

<sup>1</sup> As concessões eram violentamente disputadas, ocorrendo verdadeiras batalhas nas fronteiras que delimitavam as áreas de atuação de cada rede. Esse tipo de concorrência criava situações absurdas, por exemplo, duas empresas concorrentes numa mesma região, uma com geração de origem hidráulica distribuía corrente alternativa e uma outra, com geração térmica fornecia corrente contínua [PICARD et alii.(1985)].

<sup>2</sup> Grupo responsável por dois terços da eletrificação da região parisiense, possuindo uma rede de 60.000 volts ligando todos subúrbios daquela cidade, em 1922, chefiado por Ernest Mercier, considerado o 'rei da eletricidade', construiu uma enorme central térmica em Gennevilliers de 40 MW e considerada na época a maior usina do mundo [PICARD et alii.(1985)].

A partir da lei de 1906, regulamenta-se as atividades dos distribuidores e atribui-se às municipalidades a autoridade para licenciar as atividades relacionadas à energia elétrica (em alguns casos, o Estado toma o lugar das autoridades locais). Contudo, era necessária a elaboração de um contrato simples de concessão que definisse os direitos e obrigações das empresas e recebesse a aprovação do Conselho de Estado.

Com adoção de uma legislação em 1919, que organizou a geração de energia segundo níveis de potências, introduziu-se a exigência da licença ou autorização para a instalação de centrais de geração de origem hidrelétrica. A licença seria concedida aos auto-produtores com centrais de potência instalada inferiores a 500 kW, enquanto a autorização seria dada para usinas com potência superior a 500 kW ou para todas as instalações que objetivassem o prestação do serviço público. A primeira legislação relacionada ao controle das usinas termelétricas surgiu apenas em 1935.

Desde o início do século, a indústria de suprimento de energia elétrica tem se expandido rapidamente na França e, particularmente após a I Guerra Mundial. PICARD et alii (1985) estimam que nesse período existiam aproximadamente de 20.000 concessões elétricas na França. Contudo, apenas cerca de 5% dos consumidores de energia elétrica eram supridos por 250 corporações públicas municipais (*régies*). O território francês era coberto por um grande número de empresas privadas: cerca de 200 companhias de geração, 100 de transmissão e 1.150 companhias de distribuição. Dentre essas, um certo número operavam a partir de várias concessões, tais como iluminação pública, suprimento de gás e eletricidade e linhas de trens urbanos.

É importante ressaltar que as companhias ferroviárias desempenharam um papel muito importante na eletrificação da França. Um amplo programa desenvolvido resultou em 1931 na eletrificação de quase 1.700 Km de linhas ferroviárias. Porém, tal como as empresas precursoras da distribuição de eletricidade, também no processo de eletrificação das primeiras linhas ferroviárias predominava uma certa desordem: inicialmente, utilizava-se correntes contínuas de 500, 600, 850, 2400 volts e até monofásica de 12.000 volts. Contudo, em 1920 uma comissão governamental tornou obrigatório a utilização de corrente contínua de 1.500 volts [PICARD et alii (1985)].

Portanto, percebe-se que o movimento de concentração industrial e financeira ocorrido no capitalismo no início do século deu-se também com as empresas de energia elétrica atuando na França. Aliado a isso, ocorre a unificação e padronização de certas técnicas que modifica o quadro de concorrência selvagem ocorrida nos primeiros momentos do processo de eletrificação na França. Essas duas mudanças convergentes obrigou o Estado francês paulatinamente a se envolver nos assuntos da eletricidade. Dessa forma, as constantes regulamentações impostas pelo Estado na indústria de suprimento de energia elétrica fez com que essa indústria passasse progressivamente de uma atividade legal exclusivamente privada para uma atividade administrada e regulamentada<sup>3</sup>, daí emergindo o conceito de ‘serviço público’, que será melhor analisado mais adiante.

Não obstante, apesar do rápido desenvolvimento do setor elétrico francês, esse era nesta época responsabilizado por uma série de problemas, tais como a existência de altas taxas de lucros das pelas empresas com país vivendo em depressão econômica, negligência em relação ao potencial hidrelétrico do sudeste do país e a instalação de linhas de transmissão nesta região, o que resultava em excessivo consumo de carvão nas centrais termelétricas do norte do país. Além disso, na década de trinta o setor elétrico francês apresentava um desempenho medíocre quando comparado a sua expansão dos anos vinte. [PICARD et alii (1985)].

Diante desse quadro, o governo francês, em 1938, decidiu implementar amplo plano setorial, denominado Programa 38, que previa o investimento público e privado de cerca de 3 bilhões de francos para desenvolver a geração de eletricidade de origem hidrelétrica. Contudo, o início da II Guerra Mundial abortou todo projeto de investimentos. O aspecto positivo foi que, com o estado de guerra, ocorreu o racionamento do uso de carvão, forçando a introdução de uma racionalização da rede de transporte de alta tensão, estabelecendo-se assim uma interconexão geral das redes de transmissão. Desta maneira, em 1939, pela primeira vez na França, foi estabelecido um centro nacional de *dispatching* que, localizado em Paris, tinha como objetivo otimizar a capacidade instalada. Esse foi um ponto de partida para as transformações que iriam ocorrer no pós-guerra [POPPE e CAURET (1999)].

---

<sup>3</sup> Além da lei de 1906 sobre as concessões, em 1919 surge outra legislação específica sobre a utilização das forças hidráulicas e depois, em 1922, uma outra sobre o transporte. Desta maneira, essas legislações marcam as grandes etapas da tomada do controle do setor elétrico pelo Estado [PICARD et alii (1985)].

#### 4.1.2 A Lei de nacionalização de 1946.

A idéia de nacionalização dos serviços de eletricidade na França é antiga e sobretudo ligada às reivindicações dos trabalhadores do setor e do meio sindical. Contudo, a reação das comunidades locais contra as empresas distribuidoras (*trusts*) e o papel da Resistência francesa durante a II Guerra Mundial são aspectos determinantes para que se possa compreender a nacionalização do setor elétrico na França.

O crescimento da importância da eletricidade e das empresas do setor na economia francesa do início do século obviamente suscitaram reflexões de natureza política. Porém, as preocupações mais antigas foram de algumas organizações sindicais ligadas aos trabalhadores do setor e de certos partidos de esquerda, destacando-se o Partido Comunista Francês - PCF. PICARD et alii (1985:15) lembra que, em 1911, ocorreu a reunião do Sindicato dos Eletricitários Parisienses e a *Fédération de l'Eclairage* - poderosa organização sindical francesa filiada a Central Geral dos Trabalhadores - CGT que possuía nessa época 13.000 aderentes. Em seguida, no congresso federal da categoria em 1919, que reuniu a Assembléia dos Sindicatos de Eletricitários e a *Fédération de l'Eclairage*, o secretário nacional dos eletricitários reivindicou a nacionalização das duas indústrias.

O tema perde a importância devido a separação dos eletricitários e dos trabalhadores da indústria de gás, retornando a ser assunto central das discussões sindicais no período no qual foi instaurado na França a 'Frente Popular'. Assim, no congresso da *Fédération de l'Eclairage* em Lyon em 1937 a reivindicação da nacionalização do setor volta com toda força e é associada a definição de um estatuto geral para a categoria. Nesse período, foi eleito como Secretário Geral da *Fédération de l'Eclairage* um eletricitário da CPDE, militante da CGT e do PCF de 36 anos que vai se tornar o principal responsável pela nacionalização, Marcel Paul.

Portanto, os atores principais da futura nacionalização se encontram no período da Frente Popular quando das discussões sobre a aplicação de certos acordos em algumas companhias de eletricidade: Marcel Paul, Roger Gaspar, que entra no Gabinete do Secretário de Estado para Trabalhos Públicos de Paul Ramadier e o engenheiro Pierre Simon, *ingénieur des Ponts*, que

assume a Direção das Forças Hidráulicas e de Distribuição de Energia Elétrica do Ministério dos Trabalhos Públicos [PICARD et alii (1985:18)].

A II Guerra Mundial fez baixar a produção de energia elétrica na França de cerca de 12%, os trabalhos são reduzidos e o maquinário envelhecido. Com a derrota da França em maio de 1940, a resistência começa a se organizar, estabelecendo-se grupos de trabalhos que preparavam a retomada das atividades do setor e, ao mesmo tempo, auxiliava as ações de sabotagem - que eram realizadas principalmente no posteamento e não nas centrais afim de não comprometer o retomada industrial após a guerra.

Um aspecto importante nesse período histórico foi a elaboração da Carta do Conselho Nacional da Resistência de março de 1944. Esse documento lança as primeiras idéias sobre uma renovação do país, constando aí explicitamente a necessidade do retorno a nação dos grandes meios de produção monopolizados. A nacionalização era vista como uma medida de caráter político mas também, do ponto de vista técnico, como um meio eficaz de solucionar os graves problemas técnicos existentes na indústria de eletricidade francesa.

Com o final da II Guerra Mundial, iniciam-se movimentos regionais de apropriação pelos trabalhadores das empresas elétricas e gás. No sul do país, particularmente, o movimento era mais forte (Marselha, Toulouse, Saint-Rafhaél) e pensou-se que, com a generalização de tais movimentos, pudesse ocorrer a nacionalização do setor. Contudo, com a possibilidade aberta de mudanças da estrutura na legalidade, no Parlamento, o movimento não se amplia e, em seguida, finaliza-se.

A batalha deu-se de fato através da via legal, da via política e parlamentar, durando dezoito meses. Segundo BARJOT e MORSEL (1996), de Mendès France a de Gaulle todos os resistentes estavam de acordo sobre o princípio de realizar esse avanço legislativo. Praticamente todos os partidos tinham se definidos favoráveis à questão da nacionalização a partir de 1943-1944. Contudo, várias diferenças políticas e problemas técnicos apareceram no momento da preparação e discussão da lei:

*"Era necessário nacionalizar ao mesmo tempo todos os segmentos da cadeia elétrica ?; criar uma só empresa de eletricidade e de gás ?; englobar na gestão do novo organismo a ser criado a produção carbonífera, da SNCF, da Compagnie nacional de Rhône, dos eletroquímicos, de todos os pequenos produtores e da distribuição operada pelas régies municipais ?; era necessário a criação de uma só empresa nacional ou deveria ser respeitado o recorte regional ? " [BARJOT e MORSEL (1996:12)].*

Vários estudos e projetos sobre a matéria foram elaborados destacando-se: os dois anti-projetos elaborados por um grupo de técnicos criados pelo Ministério da Produção Industrial, então sob a responsabilidade do socialista Robert Lacoste, que são marcados por uma visão anti-estatista e esquecidos devido a lentidão da Comissão ministerial designada para se posicionar a respeito dos textos<sup>4</sup>; uma proposição do Conselho Nacional da Resistência - CNR discutido na Assembléia Consultiva Provisória; uma proposição dos socialistas que tinham interesse de não ver nacionalizada a distribuição; e o projeto da CGT, elaborado por Marcel Paul na sua breve passagem como Ministro da Produção Industrial, que apresentando características muito centralizadoras, motiva-se pelo desejo de retirar a eletricidade das mãos dos *trusts* e de obter o estatuto único para o conjunto dos trabalhadores [BARJOT e MORSEL (1996); PICARD et alii (1985:18)].

As dificuldades de ser aprovado o projeto de nacionalização da CGT eram enormes, não sendo objetivo desse estudo uma análise minuciosa do problema. Contudo, vários autores consultados atribuem a uma conjunção particular de fatores históricos, políticos e sociais que não foram observados nem antes e nem depois na história do país [WIEVIORKA e TRINH (1995); BARJOT e MORSEL (1996); PICARD et alii (1985:18)] o processo que culminou com a aprovação da lei de nacionalização de 08 de abril de 1946 e o decreto de 22 de junho de 1946 definindo o estatuto de pessoal da instituição a ser criada, a EDF. Os aspectos centrais a serem retidos da literatura consultada e que explicam a tomada dessa decisão histórica seriam:

- a. a definição do Conselho Nacional de Resistência pela nacionalização da infra-estrutura no processo de reconstrução da França;

---

<sup>4</sup> Segundo PICARD et alii. (1985), isso deveu-se à disparidade entre os projetos existentes, os altos custos devido às indenizações das empresas privadas propostas a serem nacionalizadas e os interesses divergentes dos membros dessa Comissão.

- b. a força da esquerda e em particular do Partido Comunista Francês e o seu braço sindical a CGT no período de imediato pós-guerra;
- c. o desconfiança da população acerca dos *trusts* e dos empresários ligados ao setor elétrico, muitos deles mantiveram uma postura de colaboração durante a ocupação nazista;
- d. a indicação por de Gaulle de Marcel Paul para o cargo de Ministro da Produção Industrial, organismo responsável pelos assuntos de energia elétrica; e
- e. a rapidez com que essas decisões foram tomadas, antecipando as dificuldades políticas com as quais a esquerda passará a partir do estabelecimento da guerra fria e as opções políticas assumidas pelos futuros governos franceses.

No final da II Guerra Mundial, cerca de 60% da energia elétrica era distribuída por 34 companhias num total de 1.150. Os cinco maiores grupos geravam 75 % da energia e as dez maiores empresas geravam, aproximadamente, 90% da eletricidade produzida pelo conjunto de 154 companhias de geração. Além disso, uma parte dessas empresas, sobre os auspícios da ‘União das Indústrias de Eletricidade’, iniciou a constituição de uma rede nacional.

Como parte do planejamento visando à reconstrução da economia, as funções da EDF, enquanto uma companhia pública nacional que se beneficiaria de uma estrutura de *quasi*-monopólio nos segmentos de geração, transmissão e distribuição de eletricidade no país, era a reconstrução do sistema elétrico francês.

Na verdade, a lei de nacionalização de 1946 desapropriou as companhias de energia privadas mas manteve as corporações municipais do setor (as *régies*, as *Sociétés d’Intérêt Collectif Agricole* – SICAE<sup>5</sup> e as companhias de capital misto – SEM).

De acordo com POPPE e CAURET (1999), apesar das desapropriações, outros quatro tipos de propriedade foram salvaguardados para as usinas de geração:

---

<sup>5</sup> Essas empresas tiveram o seu estatuto legal criado em 1920 e complementado em 1961, de modo a facilitar a execução das suas funções de cooperativas de eletrificação rural.



- " a. algumas unidades maiores, pertencentes às comunidades ou indústrias antes de 1946, sobretudo usadas para satisfazer suas próprias necessidades (caso elas não perturbassem o funcionamento da rede pública);
- b. unidades auto-geradoras, integradas num processo industrial vapor, gás e sistemas de aquecimento);
- c. plantas de eletricidade de esgotos urbanos (a partir de 1949) e unidades de aquecimento de responsabilidade das autoridades locais (a partir de 1980); e
- d. pequenas unidades independentes com uma produção anual inferior a 12 GWh e capacidade instalada menor que 8 MW " [POPPE e CAURET (1999)].

A lei de nacionalização definiu também as condições de compra para o excesso de energia gerada pelos auto-produtores e geradores independentes. Até 1995, a empresa pública era obrigada comprar essa produção. O preço de compra é baseado na tarifa de alta tensão menos um custo de distribuição estimado.

A rede de transmissão foi inteiramente nacionalizada pela lei de 1946. Até as linhas de alta voltagem pertencentes à companhia ferroviária nacional (*Société Nationale de Chemins de Fer – SNCF*) e a companhia nacional de carvão (*Charbonnages de France*) foram transferidas para o controle da EDF.

O segmento de distribuição também foi atingido pela lei de nacionalização, embora as cooperativas de distribuição e outras empresas municipais anteriormente existentes tenham sido preservadas devido a influência dos socialistas na elaboração do texto legal definitivo.

#### **4.1.3 A doutrina do serviço público e a colocação em marcha da EDF.**

Algumas semanas antes da criação da EDF, o *Commissariat au Plan* (espécie de ministério de planejamento do governo francês) foi criado por decreto e, imediatamente, Jean Monet, o responsável por esse organismo, iniciou a elaboração de uma programa de reconstrução. Nesse programa, seis setores de base foram definidos e, entre eles, o setor de eletricidade, adotando-se como pressuposto que o desenvolvimento do resto da produção industrial dependeria do crescimento desses setores selecionados. As proposições do plano, anunciado em março de 1946, concernentes ao setor elétrico tornaram-se o programa da EDF: produção de 25 Bilhões de KWh em 1946 (13 de origem hidrelétrica); ultrapassar 39 bilhões ao final do Plano em 1950 (24 bilhões de KWh de origem hidrelétrica) e modernizar o parque das centrais térmicas [PICARD et alii. (1985:99)].

Assim a partir do momento em que todas as resistências foram eliminadas (a dos antigos empresários do setor e as indenizações dos seus ativos, a votação da lei de nacionalização e do decreto definindo o estatuto dos empregados, etc.) dois aspectos foram relevantes para a consolidação da noção de serviço público no processo de reconstrução do setor elétrico francês: de uma lado, o equilíbrio entre as forças político-sindicais, as empresas privadas remanescentes e o corpo técnico ligado ao setor, e, de outro, a política tarifária.

Nesse sentido, uma aliança muito importante para o sucesso do modelo consolida-se na estrutura do setor elétrico francês: os *cadres* (engenheiros e/ou executivos) da EDF e a CGT. Esses *cadres* eram principalmente os engenheiros politécnicos, civis, hidráulicos, elétricos oriundos da *École des Ponts e Chaussées*<sup>6</sup>, muitos deles sindicalizados.

A importância dessa aliança induzida pelo primeiro presidente da EDF Pierre Simon<sup>7</sup>, não foi apenas devido ao fato dele próprio ser um *ingénieur des Ponts*, principalmente devido as características desses engenheiros, considerados como profissionais treinados para atividades de organização da indústria elétrica, habilitados para a construção de barragens e não para os negócios propriamente dito. "Além disso, a importância nacional da indústria elétrica, sua missão de serviço público faz com que essa indústria procure e tenha atração por 'politécnicos-funcionários' "[PICARD et alii (1985:27)].

Segundo o autor acima citado, a moral profissional ligado ao conceito do serviço público dos *ingénieurs des Ponts* e a desconfiança das preocupações mercantis da indústria privada marcam profundamente a empresa e criam uma certa reação à parte não nacionalizada do setor elétrico francês. Além disso, a ausência de técnicos especializados na área térmica na fase inicial

---

<sup>6</sup> A *École des Ponts e Chaussées* foi fundada em 1747 por Louis XV, meio século antes da Escola Politécnica e é a mais antiga das *Grandes Écoles* Francesas.

<sup>7</sup> Indicado para acumular com plenos poderes os postos de Presidente e Diretor Geral da EDF, ele era também o Diretor da *Entreprise Industrielle*, um dos maiores grupos franceses ligado ao setor elétrico com atividades em grande parte do território do país. Técnico de grande respeito, em 1936, no governo da *Front Populaire*, foi responsável pela Direção das Forças Hidráulicas e de Distribuição de Energia Elétrica, conduzindo os trabalhos do 'Programa 38', no qual apresentou propostas de reforma para o setor que foram firmemente apoiadas pela CGT. Com breve passagem pela administração no governo de Vichy, supõe-se que ele tenha intervido no sentido de evitar que Marcel Paul fosse fuzilado pelos nazistas devido às suas atividades na Resistência Francesa. Após a guerra, ele era considerado por Marcel Paul como um homem que '*havia feito parte do Front da Resistência e que os seus interesses industriais não se opunham ao seus sentimentos de interesse nacional*', Marcel Paul citado por PICARD et alii (1985:24).

da empresa, vai criar dificuldades mais tarde, no momento em que a EDF é chamada a contribuir na política industrial da eletricidade na França.

O quadro político favorável as políticas do PCF e da CGT para o setor elétrico francês começam a se modificar. Assim, após 13 meses e a despeito da importância do seu trabalho a frente da EDF no momento crítico da sua constituição, Pierre Simon deixa a empresa. A razão principal para isso foi saída de Marcel Paul do Ministério da Produção Industrial (retornando ao comando da Secretaria Geral da *Fédération de l'Eclairage* o mais ativo sindicato da eletricidade nesse momento na França)<sup>8</sup>. Curiosamente, ele que pensava permanecer por dois ou três à frente da EDF, pede demissão dois dias antes da saída dos ministros comunistas do gabinete de Ramadier, o que reforça a tese de suas estreitas ligações (não orgânicas) com o PCF e a CGT.

Em maio de 1947, ocorrendo a separação das funções de presidente e de diretor geral, foram indicados para esses postos respectivamente Etienne Audibert e Roger Gaspar. Esse último, escolhido por Simon para ser o seu substituto, vai permanecer por 15 anos nessa função e ele vai efetivamente comandar a empresa. Engenheiro formado na *Ecole des Ponts* e na Escola Superior de Eletricidade, visto como 'um homem dos socialista' por Marcel Paul [PICARD (1985:29)], Gaspar vai desenvolver um método particular de gestão na EDF. Denominado pelos autores acima citados de 'Sistema Gaspar', esse consistia de dois pontos fundamentais: o Diretor geral assume a relação da empresa com o mundo exterior (interlocução da EDF com os sindicatos, Poderes públicos e meio empresarial) e delegação da escolha das estratégias técnicas e industriais da empresa a seus diretores. Evidentemente, Gaspar permanece com as funções de mediação naquilo que não for possível ser resolvido sem a sua intervenção. Desse modo, são criadas as condições para que as diretorias operacionais possam colocar em marcha a imensa tarefa da reconstrução do sistema elétrico francês.

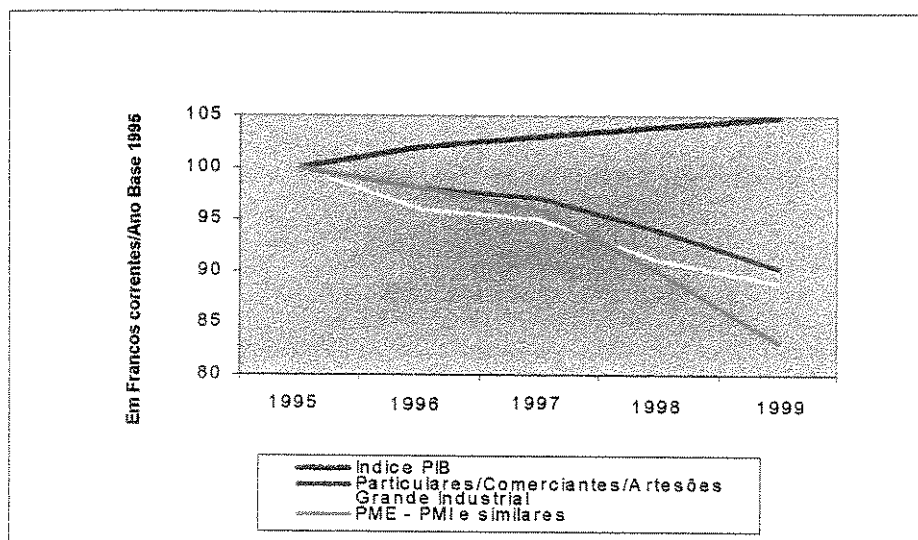
---

<sup>8</sup> A situação de Simon era delicada devido ao acordo mantido com Marcel Paul de acumular as funções de comando da EDF e a direção da *Entreprise Industrielle* (um dos principais fornecedores da EDF). Apesar disso ter sido uma das condições estabelecidas por ele para aceitar o convite de Paul para comandar a EDF, Simon declarou publicamente não receber nenhuma remuneração por suas atividades na EDF.

## A política tarifária francesa.

O outro elemento chave para compreensão do êxito da rápida reconstrução e consolidação do setor elétrico francês (com todas as suas peculiaridades), foi as tarifas. Assim, a despeito dos esforços realizados desde 1935 visando homogeneizar as tarifas, uma grande discrepância existente entre a enorme quantidade de empresas ainda existentes no final da II Guerra Mundial. Desta forma, em 1946, a recém criada empresa monopolista do Estado, enfrentava um duplo desafio econômico: de um lado, a necessidade da criação de ferramentas econômicas para otimizar as decisões de investimentos e, de outro, a construção de uma nova estrutura de preços consistente com os princípios inerentes a uma empresa prestadora de serviços públicos, isto é, eficiência e equidade. Nesse sentido, um sistema particular de preços baseado nos custos marginais, constantemente melhorado, foi criado nas décadas de 50 e 60 [POPPE e CAURET (1999)].

Figura 4.1 Evolução do preço de venda de eletricidade na França



Fonte: Rapport Annuell EDF 1999

De acordo com esses autores, a eficiência econômica do setor energético francês não foi construída num balanceamento entre receitas e despesas mas também apresenta um interesse primordial pelo bem estar coletivo, aspecto indissociável do conceito de serviço público na França. Isto significa que o setor energético e os interesses do Estado são combinados através de um procedimento complexo. Desta forma, entre outros aspectos, o melhor planejamento da geração/transmissão é definido com um custo mínimo, adaptado aos diversos usos da eletricidade e adequado à administração da demanda e aos custos da oferta. Essa eficiência, teoricamente, revela uma relação direta entre escolhas individuais e custos coletivos.

Assim, as tarifas são consideradas o elemento que informa ao consumidor do custo real do seu consumo tanto para o sistema energético quanto para a sociedade como um todo. Nos anos 50, os economistas franceses adotaram uma tarifária, baseada no tempo, que reflete os custos marginais de longo prazo do desenvolvimento futuro de novas unidades. Portanto, através dessa política tarifária, os consumidores são adequadamente informados para poderem tomar as melhores decisões do ponto de vista da sociedade.

As tarifas francesas são também baseadas no princípio de equalização dos preços, instrumento social para o estabelecimento da equidade e o desenvolvimento nacional homogêneo. Isto significa que os preços são geograficamente uniformes para o mesmo uso, simultaneamente em todo o país. Contudo, dependendo da localização, esta escolha social oculta disparidades de custos na distribuição ou geração, promovendo transferências financeiras de uma área à outra (por exemplo, os subsídios cruzados praticados das áreas urbanas para as rurais ou da França continental para os territórios isolados).

Apesar do sistema de preços da energia (gás ou eletricidade) na França ser considerado extremamente eficiente, POPPE e CAURET (1999) apontam algumas limitações teóricas nesse modelo que entende-se necessitarão certamente de uma reflexão mais ampla no contexto das restrições impostas pela constituição do mercado elétrico europeu - discussão realizada mais adiante nesta Tese.

- " a. a restrição orçamentária (que induz um ótimo de *second-best*<sup>9</sup>);
- b. as dificuldades para a implantação de tarifas (os modelos tarifários podem ser teoricamente simples mas, quando aplicados são de difícil compreensão pelos consumidores);
- c. a limitação de racionalidade dos agentes (a pequena contribuição da eletricidade nas despesas gerais da maioria das empresas e consumidores residenciais, algumas vezes resulta em contas de eletricidade insignificantes);
- d. viés político (o suprimento de energia usado como política social ou instrumento econômico),
- e. a dificuldade para se obter o mais adaptado mix, definido pela teoria (do ponto de vista da teoria microeconômica neoclássica, esta situação ocorre quando o mix iguala os custos marginais de curto prazo aos de longo); e, finalmente
- f. algumas persistentes falhas de mercado (como definidas no capítulo 2 desta tese)".
- POPPE e CAURET (1999:203)

## 4.2 A estrutura de mercado e as especificidade do SEE francês.

O SEE francês foi muito tempo o resultado da lei de nacionalização de 1946, que, acaba de sofrer algumas mudanças, resultado da adoção da nova lei de energia elétrica francesa a partir da transposição da diretiva da CE concernente à constituição do mercado de energia elétrica europeu. Assim, vejamos como se estruturava até recentemente esse setor na França.

### 4.2.1 O papel do Estado: controle das empresas e a regulamentação.

O principal agente da estrutura do setor elétrico francês é a *Electricité de France* (EDF), que controlou sob regime de monopólio público integrado, até a adoção da lei referida acima, a geração, transmissão e distribuição (91% da capacidade instalada; 94% da produção de eletricidade; 95% da rede de transmissão de alta tensão - HV; e 95% da distribuição de eletricidade).

O Ministério da Indústria, através da Direção Geral de Energia e Matérias-primas (DGEMP) e, mais precisamente, da Direção Geral de Gás e Eletricidade e Carvão (DIGEC) era diretamente responsável pelo SEE francês, ocupando a função de autoridade regulamentadora até a transposição para o direito francês da diretiva da CE sobre o mercado elétrico europeu, como é mostrado mais adiante criou uma nova estrutura para o setor na França. Outros ministérios e órgãos da administração superior também envolvem-se na legislação e regulamentação, tais como

<sup>9</sup> Esse conceito está presente no teorema de *Ramsey-Boiteux*, que constitui-se no balanceamento entre a renda futura e despesas passadas (CUEVAS, 1993).

o Ministério da economia (fortemente envolvido na questão tarifária), o Tesouro (débitos do Estado relacionado ao setor) e o Ministério do Orçamento (responsável pelos dividendos).

Sujeito as pressões internas e externas no sentido do aumento da transparência e eficiência na prestação dos serviços públicos, o primeiro governo socialista de François Mitterand mudou o relacionamento entre o Estado (como proprietário e regulamentador) e as empresas estatais, ao estabelecer, em 1982, os chamados *Contract plans*. Esses contratos são firmados entre as companhias estatais e o governo através de um acordo negociado a cada 4 anos com objetivos a médio prazo. De acordo com POPPE e CAURET (1999), esse regime permite que as empresas tenham um verdadeiro gerenciamento autônomo. Os objetivos de desempenho, por sua vez, são negociados e por ser:

- "a. de natureza econômico-financeira (redução das taxas de endividamento das empresas, aumento das taxas de dividendos para o Estado, taxas de lucro das empresas, redução de tarifas, etc.);*
- b. objetivos técnicos (melhoramento da qualidade do fornecimento da energia elétrica fornecida e dos serviços correlacionados, implementação de políticas de uso racional);*
- c. relativos ao meio ambiente (redução de emissões poluentes ou enterramento de cabos de alta tensão);*
- d. referentes a ações estratégicas (programação de investimentos e política de vendas nacionais e internacionais); e*
- e. envolvendo políticas sociais (empregos, salários, etc.)." Adaptado de POPPE e CAURET (1999:205).*

#### **4.2.2 Características da geração e transmissão de energia elétrica.**

##### **O programa hidrelétrico: reconstrução e consolidação da EDF.**

A França apresentava um relevo com características excepcionais para a exploração da energia de origem hidráulica: três grandes cadeias montanhosas e dois grandes rios. O "Programa 38", defendido pela CGT, previa o desenvolvimento desse tipo de energia mas, em fase avançada de discussões, esse programa foi abortado pela início da II Guerra Mundial. Assim, uma das justificativas para criação da EDF foi a ampliação e reestruturação do parque hidrelétrico nacional.

Dessa maneira, foi criado no interior da estrutura da EDF uma diretoria que, entre outras atribuições, deveria implantar o programa de geração hidráulica, a *Direction de l'Equipement*.

Apartir de um planejamento energético de longo prazo e uma relação harmoniosa entre a *Direction de l'Equipement* e as grandes empresas de trabalhos públicos, rapidamente as barragens foram sendo construídas, apresentando o seguinte balanço de construções até o final do programa em 1957, ver tabela 4.1.

**TABELA 4.1: BARRAGENS CONSTRUÍDAS na FRANÇA no PÓS GUERRA**

ANO	NÚMERO	OBSERVAÇÃO
1948	11	Entre essas foram construída as barragens de l'Aigle e de la Girotte.
1949	07	
1950	10	
1951	08	
1952	08	Entre essas foi construída além da barragem de Tignes na região do Massif Central, a primeira grande instalação hidrelétrica da EDF, Ottmarsheim sur le Rhin.
1953	*	(*) Uma série de pequenas barragens são construídas sobre o Rio Reno
1957	**	(**) até esse ano, no qual finaliza-se o programa hidrelétrico do pós-guerra cerca de 15 barragens são construídas, além de outros 3 grandes projetos.

Fonte: Elaborada a partir de dados extraídos de PICARD et alli (1985).

Como era de se esperar, o programa hidrelétrico francês não foi uma unanimidade. O aspecto do longo prazo para operação de uma usina hidrelétrica, na época em média de 4 a 5 anos, quando comparado aos 2 anos e meio para se colocar uma usina térmica em operação, suscitou grande debate na sociedade francesa, polarizando a esquerda (hidrelétrica) e direita (térmica).

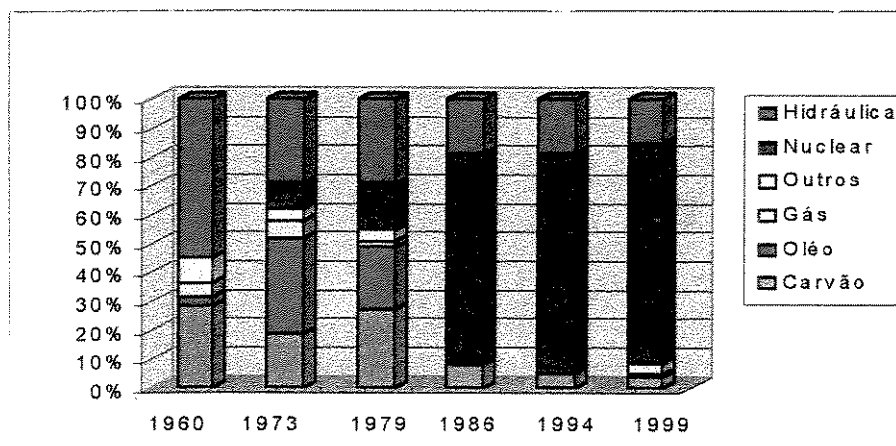
A opção pelo programa hidráulico, aliado aos problemas da seca de 1949, deixou a França com sérios problemas no fornecimento de eletricidade nos 5 anos que sucederam o final da II Guerra Mundial. As críticas sobre prazo e custos levaram uma reavaliação da dimensão da importância dos investimentos na hidroeletricidade no denominado 'Programa adicional', a desenvolvido entre os anos de 1956 e 1959: a proporção dos créditos para compra de equipamentos térmico-hidrelétrico passa a ser 65% para o primeiro e 35% para o último.



Portanto, para tristeza dos sindicatos, desde o final dos anos 50, as equipes de técnicos ligados a construção de usinas hidrelétrica são dispersas: é uma política definitiva de redução da energia de origem hidráulica da energia total disponível na França.

De acordo com PICARD et alli. (1985:82), o balanço de 20 anos de atividade hidráulica da EDF realizado pelo seu Diretor de Produção em 1967, foi que "o esforço da empresa nesse segmento permitiu de multiplicar sua produção por duas vezes e meia, enquanto que o número de usinas construídas não representam a metade do parque existente em 1946". A participação da energia de origem hidrelétrica no total da produção de eletricidade da EDF permanecerá igual ou superior a 50 até o ano de 1961, a exceção dos anos de 1949 e 1957, anos de grande seca. Após, ela decresceu e representa apenas 18% da energia total produzida pela França no ano de 1999 - veja figura 4.2.

**Figura 4.2** Evolução do *mix* de energia na França



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de várias fontes.

### **O programa nuclear: da necessidade estratégica à contestação ambiental.**

Após a energia hidrelétrica a energia nuclear foi o segundo grande desafio industrial do setor elétrico francês. A França tem historicamente se envolvido com a pesquisa sobre a radioatividade desde os trabalhos precursores do casal Curie no início do século e, no final da

década de trinta, o *Collège de France*, realizando trabalhos sobre física nuclear aplicada, permitir colocar o país entre as nações mais avançadas nesse domínio.

A guerra dispersou a equipe de pesquisadores franceses porém, em maio de 1939, Frédéric Joliot-Curie registrou três *brevets* em nome do *Centre National de Recherches Scientifiques - CNRS*: dois referentes a produção de energia de origem atômica e um terceiro tratando da possibilidade de se fabricar uma carga explosiva [PICARD et alii (1985:185)].

Ainda sob o impacto de Hiroshima e Nagasaki, imediatamente após a guerra, o General Charles de Gaulle cria o *Commissariat à l'Energie Atomique - CEA*, tratando-se do primeiro organismo civil ligado às questões da energia atômica. Esse organismo teria como atribuição a pesquisa porém, logo volta-se para as questões da aplicação da energia atômica - isso deve-se a intenção do General de Gaulle construir a bomba atômica francesa.

O primeiro presidente da CEA foi Joliot-Curie, cuja proximidade ao PCF fez com os objetivos militares fossem retardados. Contudo, logo após a sua saída do CEA, em 1951, esse organismo retorna decisivamente a realização de trabalhos ligados às atividades militares. A aplicação da energia atômica para a produção da eletricidade sempre foi considerada porém, apesar dos problemas técnicos ligados a utilização civil da fissão nuclear estivesse resolvidos, as questões de natureza econômica e política vão marcar profundamente a construção dessa indústria na França.

O interesse de certos técnicos da EDF pela nova técnica é antigo mas, a implementação industrial é trabalhosa e dura quase 20 anos. Além dos altos custos e os riscos da aplicação civil de uma energia de tal magnitude<sup>10</sup>, os aspectos que foram determinantes para isso foram a rivalidade entre a CEA e a EDF, tanto no plano técnico — as discussões sobre a responsabilidade da geração de vapor para alimentação dos turbogeradores de energia, o modo de construção das primeiras usinas e o papel do setor privado no fornecimento dos equipamentos, a longa disputa pela definição do tipo de reator a ser adotar pela indústria francesa, etc.— quanto no plano político-econômico - o controle do monopólio da energia nuclear.

---

<sup>10</sup> Um quilograma de urânio geraria uma quantidade de energia equivalente a dez toneladas de carbono. Para a França que, na década de 40, dependia de forma considerável da geração térmica de origem carbonífera, isso era surpreendente.

No plano internacional, a crise do canal do Suez em 1957 (expondo a vulnerabilidade da garantia do fornecimento de petróleo para o mundo ocidental) e a definição do Tratado de Roma definidos os princípios para a construção do Mercado Comum Europeu (no qual a diversificação do aprovisionamento de energias para a Europa foi colocado na pauta de discussões), foram determinantes para se constituir um programa europeu visando a exploração da energia atômica para geração de eletricidade, programa esse que previa a implantação de 17.000 MW até 1967.

Assim, a França através da EDF, recém saída do programa hidráulico e ainda se ressentindo financeiramente dos recursos mobilizados, estabeleceu um programa de investimento conjuntamente à CEA para a construção de unidades nucleares que previa a implantação de 800 MW em dez anos.

Desse modo, em 1957 foi decidido ser implantada a primeira usina para geração de eletricidade de origem nuclear denominada de Chinon — nome da localidade situada no Vale de Loire. Para isso, utilizaria-se a tecnologia desenvolvida pela CEA que utilizava o urânio natural como combustível, grafite como moderador e gás carbônico como fluido refrigerante<sup>11</sup>.

Apesar dos riscos inerentes a escolha dessa tecnologia, dois aspectos contavam a favor da CEA: a possibilidade de ser gerado o plutônio, material utilizado como explosivo atômico e combustível de um futuro grupo de supergeradores; e o fato da Inglaterra também ter escolhido essa tecnologia. Após inúmeros problemas técnicos, segundo PICARD et alii. (1985), essa primeira unidade fez com a EDF fosse motivo até de chacota por parte do jornal *Le Canard Enchaîné*. Contudo, motivações técnicas foram tentadas, tal como o reator a dois passos — concentração de maior quantidade de urânio no centro do reator, local no qual o fluxo de nêutrons é mais denso que na periferia, conseguindo-se colocar em operação uma série de pequenos reatores em Chinon — EDF 1 (em 1962, com 68 MW); EDF 2 (em 1965, com 200 MW) e EDF 3 (em 1967, com 500 MW) [PICARD et alii. (1985)].

---

<sup>11</sup> A outra tecnologia concorrente existente na época utilizava o urânio enriquecido como combustível e apenas os EUA dispunham do seu conhecimento. Essa tecnologia foi guardada em segredo por aquele país até 1955 quando, no âmbito do lançamento do programa 'átomos para a paz' na Conferência de Genebra, ela foi tornada pública.

A política da EDF de desenvolver *savoir-faire* a partir do processo de compra e de montagem dos equipamentos desagradava tanto a CEA — que mantinha uma posição de apoio a privatização do setor — quanto os construtores privados — ansiosos por venderem unidades inteiras (*clés en main*). Contudo, os sindicatos (sobretudo a CGT) apoiavam essa política que marcava a primazia do público sobre o privado na constituição da indústria eletro-nuclear francesa. Não obstante, a necessidade de desenvolver a competitividade de grupos privados nacionais no âmbito de uma política industrial bem articulada, jogaram a favor dos interesses da indústria francesa fornecedora de equipamentos nucleares. De acordo PICARD et alli. (1985), um fato do não desenvolvimento de uma indústria francesa estruturada em torno da tecnologia grafite-gás foi determinante para a sua superação pela tecnologia americana do urânio enriquecido.

O abandono pela França de sua tecnologia nuclear grafite-gás passando a utilizar os reatores PWR (que utilizavam o urânio enriquecido) da empresa americana *Westinghouse* foi o resultado da vitória técnica e política da EDF sobre a CEA, numa disputa que durou vários anos e, de certo modo, gerou um atraso no programa eletro-nuclear francês. Do ponto de vista técnico, como foi comentado acima, o reator francês apresentava alguns problemas, tais como o pequeno tamanho do reator e a complexidade do seu dispositivo de carregamento, que reduzia a sua competitividade face ao equipamento americano. No aspecto político, a discussão girou muito tempo em torno da dependência tecnológica que essa decisão implicaria porém, o abandono da tecnologia grafite-gás pela Inglaterra e a difusão<sup>12</sup> da tecnologia americana no mercado, o que possibilitava inovações incrementais importantes<sup>13</sup>, não mais justificava essa postura das autoridades francesas.

O aprofundamento dessas inovações incrementais, a padronização das normas de construção e a uniformização da produção em série de reatores vão viabilizar o programa nuclear francês. Nos EUA, ironicamente, a dispersão e a concorrência entre vários produtores de energia

---

12 Os termos 'difusão' e 'inovações incrementais' aqui utilizados têm o sentido das acepções schumpeterianas.

13 Alguns anos após a adoção da tecnologia americana, desenvolveu-se na França o projeto do 'Phenix' — supereator à 'neutrons rápidos' que recebe um fluxo mais intenso de neutros permitindo melhorar o balanço energético de 1 para 50 de uma instalação PWR. Esse projeto significou um esforço conjunto da EDF e a CEA que passaram a trabalhar de forma cooperativa [PICARD et alli (1985)].

nuclear e entre esses produtores e outros que utilizam recursos energéticos diferentes vão reduzir a utilização da energia eletro-nuclear naquela país.

Em 1972, Marcel Boiteux, ainda na Direção geral da EDF, nomeia para o posto de *Direction de l'Equipement* o *ingenieur de Ponts* Michel Hug, mudando a forma de funcionamento dessa diretoria e, paralelamente, o programa nuclear francês é relançado. A construção de uma série de centrais nucleares standartizadas no território francês e a mudança da relação da EDF com os seus parceiros (fornecedores e a CEA) faz com essa administração passe a se chamada de 'nucleocratas'. No entanto, os resultados são auspiciosos: a indústria eletro-nuclear francesa (a montante e a jusante da EDF) apresenta significativas melhorias da qualidade de seus equipamentos e dos seus serviços.

A alta brutal dos preços do petróleo em 1973, reforça a decisão do Governo de Pompidou decide de investir no nuclear. Nesse sentido, no dia 5 de março de 1974, o Primeiro ministro Pierre Messmer declara no discurso transmitido na televisão francesa:

*"A França.... não foi favorecida pela natureza em matéria de recursos energéticos. Não existe quase nada de petróleo sobre nosso território, nós temos menos carvão que a Inglaterra e a Alemanha e muito menos de gás que a Holanda.... ... Nossa grande oportunidade, é a energia de origem nuclear porque, desde o final da II Guerra Mundial, nós desenvolvemos uma boa experiência nesse domínio... ...No esforço que nós faremos para alcançarmos uma certa independência ou, digamos, uma independência energética relativa, nós daremos a prioridade a eletricidade e, na eletricidade, a eletricidade nuclear. Nesse esforço considerável (uma soma de 13 bilhões de francos a ser investidos em 5 ou 6 anos), eu me comprometerei pessoalmente para que isso seja um sucesso", citado por [PICARD et alli (1985)].*

O Plano Messmer previa a construção de 13 centrais nucleares de 1.000 MW em dois anos e a rapidez com que essas decisões forma tomadas fizeram surgir críticas afirmando que um grande plano nuclear já existia na EDF e aguardava um momento oportuno para ser imposto a sociedade francesa. Nesse período, inicia-se um forte movimento contestatório contra uma EDF que dizia-se ser 'um estado dentro do Estado' [PICARD et allii. (1985)].

Considerado tecnicamente satisfatório, sete anos após o lançamento do Plano Messmer, a França tinha multiplicado por seis a sua geração de eletricidade, tornando a energia nuclear a principal fonte de eletricidade da França.

Em 1999, com 58 usinas de geração termonuclear operando (representando cerca de 379 TWh de uma produção total de 469 TWh), a França é um dos maiores usuários de energia nuclear no mundo. Além disso, o *mix* francês de geração é particular, pois apresenta 75% de energia elétrica de origem nuclear e apenas 18% de energia de origem hidrelétrica. A parcela de energia gerada por outros produtores fora do monopólio público caiu de 20% em 1970 para 15% em 1980 tendo sido de apenas 6% em 1994.

A própria EDF planeja o desenvolvimento de suas usinas de geração e redes de transmissão, mas as decisões mais importantes são definidas através do *Contrat du Plan*. Na verdade, desde a década de 80, a França apresenta uma capacidade instalada que excede a sua necessidade de energia.

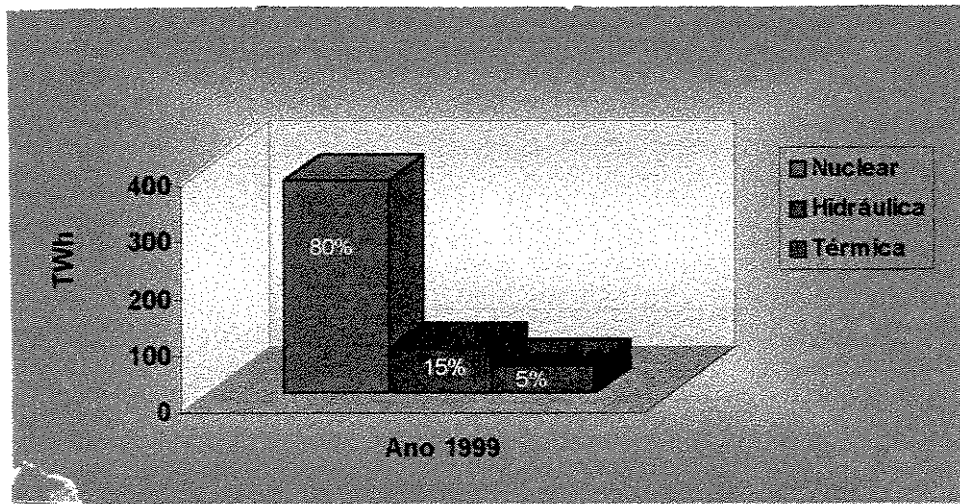
A rede de transmissão de alta tensão (superior a 63 KV) estende-se por cerca de 100.000 km. Ela é construída sob um anel e é ligada a todos países vizinhos e à Grã-Bretanha. O monopólio público é inteiramente responsável pela programação e *dispatching* de toda a eletricidade em trânsito.

A geração e transmissão estão sob a responsabilidade da Direção Elétrica para Produção e Transporte (DEPT), o que torna a estrutura do setor francês distinta do modelo preconizado pela Comissão Européia - CE. Como veremos adiante, a CE almeja estabelecer um papel específico para as redes de transmissão que deverá ser independente da geração.

#### **4.2.3 O serviço de distribuição de energia elétrica.**

Ao final da grande discussão sobre a nacionalização, a distribuição de eletricidade e de gás a clientela foi confiada a EDF/GDF e, aparentemente, o problema parece perder sua importância. Isso é surpreendente pois esse segmento representava dois terços dos efetivos das empresas nacionalizadas. De acordo, com PICARD et alli. (1985) duas razões explicam isso: a primeira é que a distribuição foi provisoriamente confiada a um Serviço Nacional (misto) dependente da *Direction de Exploitation*, aguardando-se a colocação em funcionamento de Estabelecimentos públicos regionais previstos pela lei (que implica uma grande descentralização); a segunda razão foi o peso da herança recebida pela EDF, resultando que essa empresa se utilizasse das estruturas das antigas sociedades utilizadas para o atendimento da clientela.

**Figura 4.3**  
**Produção de eletricidade da EDF na França por fonte de geração.**



**Fonte: Rapport Annuel EDF**

**1999**

Após a criação dos Centros de distribuição (foram cerca de 100 depois de 1946) Estabelecimentos públicos regionais e implantação parcial da descentralização em relação àquela prevista em lei, a coabitação entre o gás e a eletricidade na mesma empresa será a grande questão da distribuição. De 1946 a 1948, só existia uma só empresa EDF-GDF e, em 1949, a GDF tornar-se autônoma porém, a distribuição, a *Direction du personnel* e o Secretariado Geral continuaram mistos.

Não obstante, são as municipalidades francesas as principais autoridades responsáveis pela distribuição de energia, com exceção de alguns casos particulares, nos quais o Estado ou a administração regional assume as funções das municipalidades devido à tradição local. Assim, existem três tipos de regimes de distribuição de energia:

- a. regimes inteiramente controlados pela corporação municipal de energia elétrica (*Régie, SICAE ou SEM*);
- b. regimes nos quais as decisões de investimentos (construção e reforço financeiro) são diretamente controladas pelas autoridades locais e o gerenciamento (operação e renovação) é delegado a empresa de energia do Estado; e
- c. regimes completamente governados pela empresa pública de energia que opera através de um regime de concessão." , POPPE e CAURET (1997:207).

Esse último tipo é normalmente adotado mas, devido a razões históricas, uma pequena quantidade de cidades (tais como Belfort, Grenoble, Metz e Strasbourg) e algumas comunidades rurais ainda se ocupam elas próprias do serviço de distribuição de eletricidade.

**Tabela 4.2 Plantas Termelétricas Francesas**

1994

	Capacidade Instalada		Produção Líquida	
	MW	%	GWh	%
<b>EDF</b>	<b>83.120</b>	<b>90,7</b>	<b>354.725</b>	<b>94,9</b>
Nuclear	64.250	70,1	341.615	91,4
outras térmicas	18.870	20,6	13.110	3,5
<b>Outras</b>	<b>8.480</b>	<b>9,3</b>	<b>19.145</b>	<b>5,1</b>
Produtores nucleares*	1.490	-	2	-
Companhia Nacional de Carvão	2.855	-	8.325	-
Indústria	4.000	-	10.450	-
Municípios	125	-	368	-
<b>Total</b>	<b>91.600</b>	<b>100</b>	<b>373.870</b>	<b>100</b>

Fonte: Eletricité de France – EDF.

\* Companhias Suíças, Italianas, Alemãs e Belgas que possuem participação acionária em algumas usinas termo-nucleares francesas

O procedimento intermediário é geralmente adotado em áreas rurais. Atualmente, cerca de 200 fornecedores estão também envolvidos na distribuição de energia elétrica para mais de 3,3 milhões de consumidores, dos quais 40% situam-se em áreas rurais e representam 5% do total da distribuição no país.

**Tabela 4.3 Plantas Hidrelétricas Francesas**

1994

	Capacidade Instalada		Produção Líquida	
	MW	%	GWh	%
<b>EDF (incluindo a CNR*)</b>	<b>23.030 (3.000)</b>	<b>92,2</b>	<b>72.966</b>	<b>90,5</b>
<b>Outras</b>	<b>1.950</b>	<b>7,8</b>	<b>7.640</b>	<b>9,5</b>
Municipais	85	-	412	-
SNCF**	630	-	1.715	-
Indústria	195	-	1.031	-
Outras	1.040	-	4.482	-
<b>TOTAL</b>	<b>24.980</b>	<b>100</b>	<b>80.606</b>	<b>100</b>

Fonte: Eletricité de France – EDF.

\* Companhia Nacional de Rhône, tem participação acionária da EDF e gerencia represas no rio Rhône.

\*\*Empresa ferroviária nacional francesa - *Société Nationale des Chemins de Fer*



Dentro da EDF existem 104 centros de distribuição encarregados desse serviço. As operações dos clientes desses centros representam 75% das vendas no nível de transmissão, enquanto os grandes clientes industriais são responsáveis por 15%. A França tem cerca de 600.000 km de linhas de distribuição em média tensão (abaixo de 57 KV) e cerca de 660.000 km de linhas de baixa tensão (abaixo de 380 V).

#### 4.2.4 Algumas características do consumo de energia elétrica.

A mudança na estrutura de consumo por setores e fornecedores é apresentada a seguir na Tabelas 4.4, 4.5 e Figura 4.1. Após várias décadas de contínuo crescimento, a taxa anual de crescimento do consumo nacional de energia elétrica caiu de 6,5% entre 1960 e 1980, para 3,5 % entre 1980 e 1990 e apenas 3,0 % nos anos 90.

**Tabela 4.4**  
**Taxas de Crescimento do Consumo de**  
**Energia Elétrica na França 1960/1990.**

PERÍODO	TAXAS DE CRESCIMENTO %
1960/1980	6,5
1980/1990	3,5
A partir de 1990	3,0

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da EDF.

■ Apesar do segmento industrial ser o principal responsável pela utilização da energia elétrica, o consumo residencial vem representando uma grande parte do crescimento geral do consumo no consumo total de energia elétrica da França – vide Tabela 4.5. Isto representa cerca de 30% do consumo total. Contudo, este mercado saturou-se e o seu potencial de crescimento está esgotado [STOFFAËS e SAAB (1998:22)].

O comportamento dos consumidores é orientado pelas tarifas. Uma fatura de energia elétrica é composta por um montante fixo que envolve a taxa de ligação na rede e outra parte variável, que é o consumo propriamente dito. Diferentes tarifas são aplicadas aos consumidores de acordo com o seu nível de consumo de energia:

- Tarifa azul para consumidores com baixa utilização de energia conectados na rede com tensão inferior a 36 KVA. Atualmente, existem aproximadamente 4 milhões de consumidores profissionais e 24 milhões de consumidores residenciais conectados;
- Tarifa amarela para consumidores entre 36 e 250 KVA. Nesta categoria encontram-se 300.000 consumidores de média tensão (indústrias, setor terciário, municípios, etc.); e
- Tarifa verde para consumidores em tensão acima de 250KVA; existem quase 600 grandes consumidores industriais conectados na rede de alta tensão.

**Tabela 4.5 Consumo de eletricidade na França (TWh) 1994**

	<b>TOTAL</b>	<b>EDF</b>	<b>Outros*</b>
<b>Baixa tensão</b>	<b>140</b>	<b>132</b>	<b>8</b>
<b>Residencial e agrícola</b>	<b>108</b>	-	-
<b>Profissional</b>	<b>32</b>	-	-
<b>Alta tensão</b>	<b>220</b>	<b>200</b>	<b>20</b>
<b>Industrial</b>	<b>152</b>	-	-
<b>Outras</b>	<b>68</b>	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>360</b>	<b>332</b>	<b>28</b>

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da EDF.

\* Incluindo auto-geradores (~10 TWh)

O gerenciamento da demanda de energia é feito através das várias opções tarifárias, tais como as tarifas noite e dia (que diferencia o valor nos dois períodos), contribuindo para a redução do consumo nos momentos de pico, através da transferência da carga para os horários fora do pico máximo de consumo, e as tarifas sazonais, como a EJP e a TEMPO<sup>14</sup>, com o mesmo propósito de reduzir o consumo global de energia elétrica.

Não obstante, a sensibilidade do consumo de energia com a temperatura tem crescido significativamente na França. Atualmente, cada vez mais as tarifas em tempo real estão também sendo estendidas para os consumidores domésticos, simultaneamente à evolução das tecnologias de medição, que podem medir diretamente as variações dos custos em tempo real.

#### **4.2.5 A exportação de energia elétrica.**

Após os primeiros sinais de saturação do mercado doméstico, a EDF passou a redirecionar a sua política comercial e, depois de 12 anos, mantém fluxos crescentes de exportação de eletricidade para os países vizinhos— vide Tabela 4.6. A França exporta o equivalente a aproximadamente 18% do seu consumo nacional, significando algo em torno de US\$ 3,7 bilhões. Além da eletricidade ocupar o primeiro lugar na balança comercial francesa, provavelmente será o único país europeu com um balanço líquido substancialmente positivo no final do século [STOFFAËS e SAAB (1998:53)].

#### **4.2.6 A situação financeira das empresas estatais.**

Os anos setenta e a primeira metade dos anos oitenta foram caracterizados por um alto nível de investimento no setor nuclear, assim como os anos cinquenta foram caracterizados pelas últimas grandes barragens. A redução do crescimento da demanda aliado à chegada das novas centrais termonucleares, conduziram o setor elétrico francês a uma situação de excesso de capacidade instalada e a um alto nível de endividamento. Apesar dessa situação, a EDF sempre

---

<sup>14</sup> EJP é a sigla da expressão em francês de *effacement jours de pointe*: são tarifas para grandes consumidores, que podem pagar o kWh fora de pico (mais barato) ao desligarem, por solicitação da empresa de energia, alguns dispositivos durante dias de pico. TEMPO: para clientes em baixa tensão, esta tarifa tenta organizar a demanda do cliente ao longo do ano. Assim, propõe-se no período de inverno o suprimento durante 22 dias 'vermelhos' com kWh mais caro e 43 dias 'brancos' com preços médios para o kWh. Os 300 dias restantes são 'azuis', adotando-se as tarifas diferenciadas dia e noite e com o kWh mais barato.

foi capaz de encontrar recursos no mercado financeiro. Assim, o início da década de 70 foi um período de grande penúria no qual a empresa recorreu aos empréstimos no mercado financeiro de forma intensa, em virtude da coincidência do grande endividamento com o programa nuclear e a alta do preço do petróleo. Dessa forma, semelhantemente as empresas brasileiras no mesmo período, a EDF foi pulsada pelo Tesouro francês a recorrer ao mercado financeiro [PICARD et alii (1985:245)]. Nos anos mais recentes, mesmo num contexto de grandes níveis de investimentos nos equipamentos de geração e lenta redução dos preços da eletricidade, a empresa começou a reduzir as suas dívidas.

**Tabela 4.6**  
**Eletricidade líquida exportada pela França (TWh) 1992/1999**

	1992	1993	1994	1999
<b>Bélgica</b>	4,87	2,88	3,40	5,1
<b>Alemanha</b>	2,00	13,37	14,97	13,8
<b>Itália</b>	13,00	17,27	17,10	15,4
<b>Luxemburgo</b>	0,05	0,05	0,05	
<b>Espanha / Andorra</b>	0,88	1,67	2,93	7,1
<b>Suécia</b>	13,00	9,19	7,50	7,0
<b>Reino Unido</b>	17,00	17,00	17,17	15,3
<b>TOTAL</b>	<b>50,80</b>	<b>61,43</b>	<b>63,17</b>	<b>63,7</b>

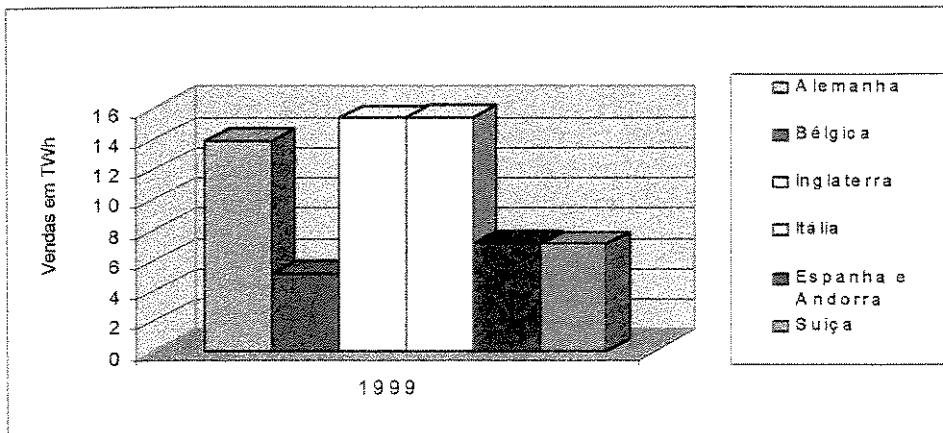
**Fonte:** elaborado pelo autor a partir de dados da EDF Internacional.

**Figura 4.4**

**Exportação de eletricidade da EDF**

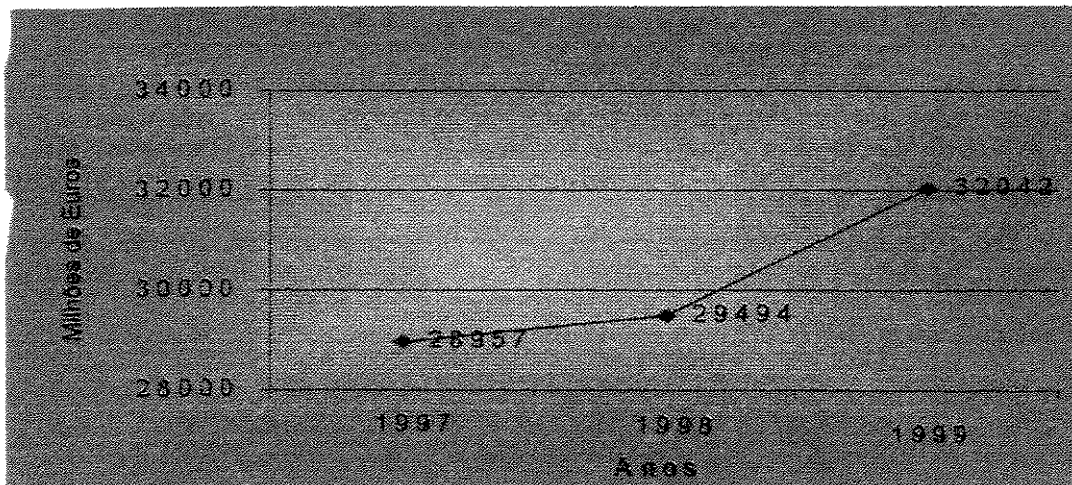
1999

Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados da EDF.



Possuindo cerca de 117.000 empregados, e um *turnover* de mais de 180 bilhões de Francos franceses (cerca de 26 bilhões de dólares), a EDF é caracterizada por uma estrutura poderosa e muito concentrada. Ela é a maior empresa de eletricidade do mundo. A Figura 4.5 mostra o faturamento da empresa nos últimos anos.

**Fig. 4.5 Faturamento da EDF de 1997 – 1999**



Fonte: Rapport annuel EDF 1999 4.2.7 Outros agentes no setor.

Como já mencionado nessa tese, devido à escolha da energia termonuclear nos anos 70, o setor nuclear reuniu em torno de si um restrito e poderoso grupo industrial de fornecedores de

equipamentos eletrotécnicos que desfruta de uma forte relação com a EDF. Por exemplo, em 1992, cinco grandes companhias faturaram 78 bilhões de francos franceses com a EDF. A Tabela 4.7 apresenta algumas outras poderosas instituições ou agentes ligados à indústria de suprimento de energia elétrica francesa em vários campos.

Uma outra importante instituição é a Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie — ADEME, criada em 1974 para desenvolver estudos sobre energia renovável e eficiência energética. Contudo, desde a queda dos preços de petróleo nos anos oitenta, a agência tem tido dificuldades para implementar essas políticas. Nos anos noventa, ela voltou-se cada vez mais para o campo ambiental, tendo assinado recentemente um acordo com a EDF para a implementação de um programa de *demand-side management* (DMS) e de energias renováveis.

**Tabela 4.7 Principais fornecedoras de equipamentos eletrotécnicos da EDF.**

	<b>Total turnover (bilhões FF)</b>	<b>Turnover com EDF (bilhõesFF)</b>	<b>Tturnover com EDF (%)</b>
<b>GEC Alsthom Energy (turbinas,etc.)</b>	214	30,0	14
<b>COGEMA (tratamento de resíduo nuclear)</b>	45	22,6	50
<b>FRAMATOME (planta de energia nuclear)</b>	28	12,7	45
<b>MERLIN GERIN (dispatching, etc.)</b>	44	8,8	20
<b>PIRELLI CABLES (cabos,etc.)</b>	17	4,2	25

Fonte: Eletricité de France EDF.

#### 4.3 Algumas características que dão sustentação ao SEE francês.

A organização do SEE, vista do exterior, pode parecer imóvel, oposta às reformas e, algumas vezes, arrogante. Entretanto, para se compreender o sistema francês, é necessário considerar outros aspectos além da análise econômica e técnica: devem ser levadas em consideração as convenções das empresas que determinaram a história da indústria de suprimento

de energia elétrica francesa. Na França, a eletricidade não é um simples bem, mas sim uma ferramenta econômica, símbolo social, orgulho nacional. Isto é favorecido pelo *quasi-consensus* existente entre o Estado, a EDF e os sindicatos, complementados por um acordo geral da população, como consumidores e cidadãos [POPPE e CAURET (1997)].

#### **4.3.1 Propriedade estatal, monopólio público e serviço público.**

O Estado francês tem uma longa história de envolvimento direto na economia. Isso ocorre devido ao fato da cultura francesa favorecer a primazia das regras coletivas sobre os empreendimentos individuais. O Estado é a única personificação dos interesses nacionais, e, portanto, implementa a visão da nação contra os interesses privados e suas manifestações políticas. O monopólio público é uma forma tradicional para suprir os serviços públicos e o processo de tomada decisões é centralizado historicamente. Consequentemente, no setor de energia elétrica, o modelo francês normalmente é monopolístico, mono-tecnológico (isto é, com barragens, usinas nucleares) e, geralmente, mais inclinado a implementar grandes usinas de energia com uma lógica de eficiência de custos numa visão de longo prazo, ao invés de gerenciar usinas de pequeno porte de forma a promover a concorrência.

Na França, os mercados, quando controlados, são aceitos; normalmente, porém, existe uma propensão a se desconfiar deles, havendo mesmo uma aversão à competição descontrolada, especialmente à competição estrangeira.

Os serviços públicos de energia são considerados eficientes e preservam uma boa imagem, reforçada pela boa vontade da população em defender as transferências sociais, tal como a equalização das tarifas. Neste sentido, o sistema elétrico francês parece ser o melhor exemplo dessa satisfação nacional.

A EDF não é percebida como uma empresa rentável, mas como uma companhia que orienta a organização do serviço público. Esta imagem é decorrente do envolvimento de EDF na reconstrução do país após a II guerra mundial, desempenhando nesta época um papel maior no desenvolvimento da economia francesa e na estabilidade social. Em seguida, em um tempo relativamente curto, a empresa empreendeu um maciço investimento no programa de construção de usinas termonucleares com reatores baratos, não cometendo quaisquer erros.

Desse modo, existe hoje na França um imenso orgulho da sua tecnologia elétrica, enfatizado pelo fato de nunca ter ocorrido um grande acidente. Apesar disso, a ampla aceitação que gozava o programa nuclear vem se alterando devido ao complexo problema do gerenciamento de resíduos nucleares, dos riscos associados às operações das usinas e, sobretudo, à grande soma de investimentos que a indústria nuclear francesa vem requerendo na atualidade<sup>15</sup>.

Isto tudo não é contraditório com a idéia de que, para os franceses, a eletricidade é um serviço público, o que significa que todos os cidadãos devem ter acesso à ela em condições semelhantes (tarifas uniformes). Por isto, a privatização e a fragmentação da EDF significaria para os franceses o fim dessa uniformidade ao longo de todo país.

#### **4.3.2 Segurança na oferta e planejamento energético.**

A França tem obsessão pela independência política e econômica. No setor de energia, esta preferência aparece nos esforços do passado visando à construção de companhias de petróleo nacionais que deveriam enfrentar a ação sufocante das empresas multinacionais *American and British Oil* sobre o mercado de petróleo mundial. Porém, a crise do petróleo dos anos setenta demonstrou que um aspecto crucial do sistema francês tinha se tornado dependente dos recursos energéticos exteriores: a geração de eletricidade. Por isto, rapidamente foi decidida a implantação de um programa nuclear. O setor de eletricidade e a indústria nuclear tiveram a responsabilidade da realização do objetivo nacional de diminuição da dependência energética. O gerenciamento dessa transição tecnológica de forma satisfatória e sua capacidade de resposta foram apreciadas rapidamente. A taxa de independência energética cresceu de 22% em 1973 para 51% em 1995, embora este número ainda esteja abaixo da média européia de 55%. A contribuição da eletricidade nuclear para essa mudança é óbvia quando se compara esta parcela no balanço nacional: 5% em 1979 e 35% em 1995. No entanto, deve ser ressaltado que a operação dessas centrais na França resultou numa sobre-capacidade instalada na geração de energia elétrica.

---

<sup>15</sup> A prova disso foi a chegada, em 1995, do Partido Verde, no governo francês. Através da aliança de esquerda denominada de *gauche plurielle*. Este partido, pela primeira vez na sua história, compõe o governo do socialista Lionel Jospin. A consequência mais importante dessa novidade na política francesa foi a redução dos investimentos no programa nuclear e o cancelamento dos investimentos para a construção de um grande reator de reprocessamento denominado de Super-Fênix.



Esta estratégia foi desenvolvida nos anos 70 e 80 com o consentimento das autoridades francesas, que aceitaram um longo período de endividamento das empresas públicas de energia e um período muito longo de retorno do investimento realizado. Assim, num contexto de despreocupação com as questões ambientais e ausência de um verdadeiro debate nacional sobre a energia nuclear, a influência dos políticos e técnicos foi muito forte<sup>16</sup>.

A visão dos técnicos deve ser levada em conta para se explicar o modelo francês, sobretudo porque um sistema elitista de ‘Funcionários do Estado’, na sua maioria, composto de engenheiros formados nas melhores escolas francesas<sup>17</sup> domina o setor energético.

Deste modo, os funcionários desse grupo ocupam postos estratégicos nos Ministérios, empresas estatais (tais como a EDF e GDF) e na indústria nuclear. O sofisticado sistema de tarifas francês foi desenvolvido por esses engenheiros-economistas.

#### **4.3.3 Empregos e ganhos sociais.**

As companhias estatais do setor de energia continuam sendo um símbolo de ganhos sociais dos anos 50 e 60. Este modelo foi criativo por mais de duas décadas, implantando-se políticas salariais, benefícios sociais e condições de trabalho, planos de aposentadoria, etc. Essas empresas foram um exemplo não somente para as demais empresas públicas mas, em muitas situações, também para o setor privado. Assim, é bastante razoável que os 117.00 empregados agora defendam os direitos adquiridos. Os sindicatos também aderiram ao conceito de serviço público e estão, obviamente, defendendo uma das últimas resistências dentro da categoria e da economia. Empregados e sindicatos são atores ativos nos debates sobre eletricidade, fazendo com que as decisões tomadas pelas autoridades responsáveis pelo setor levem sempre em conta as suas opiniões.

---

<sup>16</sup> O programa nuclear francês foi lançado na Assembléia Nacional em 1974 com o aval do governo e das duas câmaras do Parlamento. Cidadãos franceses não foram convidados para dar sua opinião diretamente e são relativamente pouco informados.

<sup>17</sup> Normalmente, apenas os dez primeiros colocados oriundos dos cursos de engenharia da *École Polytechnique*, *École des Mines* ou da *École des Ponts* são convidados a fazer parte desse seletto grupo.

#### **4.3.4 Um consenso nacional.**

A existência de um influente consenso nacional no SEE francês é o resultado da interação entre as principais instituições do setor durante cinco décadas: o Estado, as empresas públicas e os sindicatos. As convenções sociais explicam porque a forte tendência mundial visando a liberalização das economias não teve maiores repercussões nesse setor da economia francesa porque, devido as convenções sociais, não existe uma sustentação real para privatização ou liberalização do setor de energia elétrica.

Existe um alto grau de independência que contribui para manter o balanço nacional positivo, ao apresentar permanente superávit comercial nas operações de exportações / importações. Além disso, esse setor tem sido capaz de reduzir o perigoso nível de endividamento existente nos anos noventa ao apresentar lucratividade, embora as tarifas tenham decrescido em valor real. Outro aspecto importante de ser destacado é que, a curto prazo, as empresas públicas não necessitam de recursos para a expansão da geração, transmissão ou distribuição de energia. Diferentemente do caso brasileiro, as empresas francesas não apresentam estrangulamento financeiro, que é uma das principais motivações para as mudanças estruturais daquele setor. Enfim, não existiram quaisquer razões econômicas ou não-econômicas que justificassem uma alteração radical na situação vigente.

Atualmente, apesar da existência na França de um grande consenso nacional visando à preservação do caráter de serviço público do setor de energia elétrica, algumas liberalizações foram implementadas em áreas específicas, particularmente nos segmentos de geração e distribuição. No capítulo 2 são mencionados alguns dos debates em curso hoje na França, tais como a noção de serviço público, de melhoramentos da regulamentação no tocante aos aspectos de eficiência energética e ambientais e o papel das empresas estatais do setor, etc.

#### **4.4 Início da transição do sistema elétrico francês.**

##### **4.4.1 As inovações e adaptações do modelo do sistema elétrico francês.**

Apesar de ser admitido como um modelo eficiente, o SEE francês está passando por transformações em resposta às questões apresentadas no atual debate. A onda liberal que tem

provocado reestruturações dos sistemas energéticos estrangeiros (e brasileiros) e o debate global sobre as mudanças climáticas não tem deixado de influenciar a organização do SEE francês.

Na França, o fim do programa de grandes investimentos (que resultou na sobre-capacidade do segmento de geração), a saturação dos mercados tradicionais, a possível entrada de competidores no mercado nacional<sup>18</sup> e a emergência de várias questões ambientais (efeito estufa provocado pelas emissões de gases, resíduos nucleares, etc.) têm obrigado o SEE francês a encontrar soluções próprias. Algumas dessas ações desenvolvidas atualmente relacionadas às inovações tecnológicas e gerenciais são: energias renováveis, gerenciamento do lado da demanda - DSM, planejamento de custos mínimo - PLC, planejamento integrado de recursos - PIR, produtores independentes de energia, tarifas em tempo real, mercado *spot*, etc.

Conduto, todo esse processo insere-se num debate mais amplo que data dos anos setenta, período no qual iniciam-se mudanças no serviço público francês e que, cabe aqui, uma discussão. Na verdade, a França pareceu sofrer mais intensamente que outros países as conseqüências dos problemas causados pela transformação dos serviços públicos em redes, segmento no qual o SEE é um exemplo típico. Apesar de ter se submetido a mudanças do mesmo modo que os países de desenvolvimento similar, a França teve maior dificuldade em lidar com essas mudanças. A construção da União Européia age como um revelador de questões — que a sociedade francesa, de certo modo, relutou em aceitar —, estipulando determinados prazos para a realização de mudanças que talvez o país não as tenha querido — veja abaixo a discussão sobre a transposição da legislação para o setor elétrico.

Segundo DENOIX de SAINT MARC (1996), as mudanças em curso nos serviços públicos franceses podem ser classificadas em duas etapas. Num primeiro momento, situado entre os anos 70 e 80, elas foram limitadas. A França não questionou o modo de organização de seus serviços públicos por dois motivos: devido às suas particularidades jurídicas e culturais, que a afastavam dos países comprometidos com modificações mais profundas, e por causa do nível de eficácia comparativamente mais elevado dos serviços públicos franceses em redes, o que não justificava

---

<sup>18</sup> Ver a nova legislação européia para os setores de energia elétrica e de gás, recentemente transposta para a legislação francesa.

mudanças. Desta forma, o modelo francês de organização apenas foi adaptado em alguns aspectos, enquanto outros países europeus se anteciparam às evoluções comunitárias.

Algumas evoluções vinham sendo introduzidas ou aceleradas a partir dos anos 60, sobretudo após a publicação do Relatório Nora em 1967. Elas ocorreram, principalmente, nos serviços públicos nacionais. A concorrência se torna cada vez mais intensa entre os monopólios (transporte aéreo e ferroviário, eletricidade e gás, correios e transmissão de dados), e às vezes entre empresas públicas e privadas (mensagens postais, transportes de mercadorias). No que diz respeito às suas atividades principais, os monopólios permaneceram integrados mas, muitos deles optaram diversificar suas atividades criando filiais de direito privado.

O Estado, que financiava muitos setores, passa a reduzir sua contribuição e tenta incitar os exploradores dos serviços públicos a conciliarem seus investimentos com a busca de outras formas de financiamento. Assim, cada vez mais se impõe aos exploradores dos serviços a mesma lógica econômica que vale para as empresas privadas. O Estado, então, desenvolveu a ‘contratualização’ de suas relações com os exploradores dos serviços, especialmente através dos contratos com objetivos definidos ou através dos chamados contratos de gestão (*contrats de Plan*).

Os serviços locais também mudaram, embora em menor proporção, enquanto que a prática da gestão delegada se desenvolveu. Para responder às novas necessidades, as empresas privadas francesas integradas horizontalmente desenvolveram suas atividades na França no âmbito da limpeza pública e dos transportes urbanos, e em seguida nos estacionamento ou em redes de calor. Essas empresas passaram a abrir filiais no exterior, e sua estratégia foi imitada por vários países.

De acordo com DENOIX de SAINT MARC (1996), embora essas mudanças não tenham tido a mesma amplitude daquelas ocorridas a partir dos anos 70 nos países anglo-saxões da Europa continental, elas promoveram uma organização dos serviços públicos franceses indiscutivelmente mais criativa.

Num segundo momento, mais recente, os serviços públicos que ainda estavam confundidos com a Administração (como os correios e as telecomunicações), tornaram-se estabelecimentos

públicos ou organismos similares. O Estado passa somente a exercer suas missões de regulamentação e de tutela. Nesse segundo período de mudanças, ocorrido no fim dos anos 80, iniciou-se a fase das diretivas comunitárias relativas à concorrência nos serviços públicos. Essas diretivas são transpostas para o direito francês, modificando as formas de organização de certos setores. O campo dos monopólios é restrito, as separações contábeis entre as atividades tornam-se obrigatórias, e o setor privado ganha espaço em certos serviços nacionais, tal como a telefonia. *“Certos observadores estimam que, contrariamente à primeira fase, voluntária, a segunda fase das mudanças foi imposta à França. Isto não é plenamente confirmado.”* [DENOIX de SAINT MARC (1996)].

De fato, as diretivas comunitárias entraram em choque com certos hábitos já consolidados na França não só porque os franceses estão pouco habituados com a concorrência nos serviços públicos, mas também porque o modo de raciocínio dos juristas comunitários é desconcertante para a grande parte da população francesa. Além disso, o aspecto mais importante é que eles estão mais satisfeitos com os serviços prestados do que muitos outros europeus.

Na verdade, o direito comunitário e o direito francês encontram os mesmos tipos de contradição e procuram as mesmas formas de arbitragem embora os encaminhamentos sejam opostos. Em matéria de serviços públicos, o direito francês parte do poder público como garantidor das solidariedades e liberdades fundamentais. Portanto, a legislação francesa concilia as exigências do serviço público com, por exemplo, a liberdade do comércio e da indústria. Além disso, ela terá que, por um lado, estimular os aspectos compatíveis dos monopólios e, por outro, limitar os excessos cometidos em decorrência das prerrogativas deles.

Em contrapartida, o Tratado de Roma estipula a liberdade de circulação de pessoas, de bens e de serviços sobre o mercado interior da Europa, acreditando que isso seja favorável à consolidação da paz e a prosperidade. Para o direito comunitário, a concorrência, sem ser um fim, é o meio essencial que está a serviço deste objetivo de prosperidade. A concorrência pode se deparar com as exigências da solidariedade, o que conduz, simetricamente à situação precedente, à procura de compatibilidades. O artigo 90 do Tratado de Roma é um primeiro esforço para conciliação desses aspectos. De certa forma, o Tratado de Maastricht é uma etapa seguinte a esse processo, pois ele acrescenta ao edifício comunitário, que se erige sobre a base do mercado, o

objetivo de coesão e as políticas setoriais, que representam uma maior preocupação com as solidariedades.

Ainda que não exista incompatibilidade entre as demandas comunitárias e francesa, o quadro jurídico comunitário apresenta alguns conflitos com a organização presente no serviço público na França, sobretudo naquelas das redes nacionais. É que as diretivas comunitárias restringem ou reduzem a quase nada o campo do monopólio, limitando a integração dos exploradores dos serviços públicos. Elas também poderiam ter afetado o controle dos serviços públicos de energia elétrica pelo Estado ao prescrevem a separação do operador e do regulador ou ao imporem a independência do regulador com relação ao Estado. Assim, as importantes diferenças entre determinados termos, como os conceitos comunitários e franceses, particularmente entre o serviço público francês e os serviços de interesse econômico geral e universal, aumentaram a polêmica do debate nacional na França [FRISON-ROCHE (1997)]

Todas essas restrições comunitárias vêm se impondo ao direito francês. Porém, particularmente no setor elétrico, o Estado francês exerceu sua influência na elaboração de todos os novos textos e nas modificações dos textos existentes. Sucessivos governos na França (de direita e de esquerda) freqüentemente aprovaram projetos comunitários de introdução da concorrência nos serviços públicos. Entretanto, embora liberalizando o transporte aéreo e as comunicações, no domínios da eletricidade são constatadas algumas reservas, como será mostrado adiante.

### **O debate nacional sobre a energia: os relatórios Mandil e Souviron.**

Desde 1993, o Ministério da Indústria iniciou um debate nacional sobre a questão da energia, o que resultou na elaboração de dois importantes relatórios. A primeira etapa dessas discussões tratou da definição das posições francesas frente à Comissão Européia - CE, em relação à reforma da eletricidade. Disso originou o Relatório Mandil, que, defendendo as particularidades do SEE francês, propunha várias mudanças marginais.

Essas mudanças envolviam a discussão de novas tarifas para compra de eletricidade. Desde 1946, a EDF era obrigada a comprar o excesso de energia gerada pelos auto-produtores de pequenas centrais (abaixo de 8 MW). Em 1995, esta obrigação foi temporariamente suspensa,

excetuando-se a geração dos produtores independentes baseada em energia renovável e em auto-produção com cogeração (calor e energia combinados). A EDF compraria também, sobre certas condições, a energia gerada durante os picos de carga.

Um sério problema apontado por esse relatório se referia à carência de especialistas independentes em custos de eletricidade.

Na verdade, esse relatório foi também um instrumento de afirmação das posições políticas da França para o setor. Neste documento, argumentou-se que a EDF poderia ser suficientemente eficiente e competitiva sem que houvesse a necessidade de fragmentar o monopólio existente no segmento de geração. Além disso, foi argumentado que a competição nesse segmento deveria ser controlada para que o sistema e os princípios básicos de gerenciamento da rede individual fossem protegidos.

Numa segunda etapa, instaurou-se um debate nacional sobre o meio-ambiente num encontro nacional que reuniu ministros, autoridades governamentais, especialistas e cidadãos comuns. Disso resultou o Relatório Souviron. Esse relatório referia-se às questões referentes à eletricidade e enfatizava o direito de cada cidadão a ter acesso às informações sobre o setor, o que ainda hoje é um aspecto problemático do modelo francês<sup>19</sup>. Para atenuar esses problemas, o relatório propõe o desenvolvimento dos trabalhos de especialistas independentes visando monitorar as unidades term nucleares e estabelecer, assim, outros canais de comunicação com a população.

Outros aspectos considerados importantes foram a insuficiência de recursos para o enterramento de linhas de baixa tensão e a necessidade do desenvolvimento de energias renováveis. A pesquisa na França atualmente ainda está concentrada nas tecnologias nuclear e de petróleo, não sendo suficientemente desenvolvidas as tecnologias para energias renováveis, sobretudo quando comparada com a de outros países, como a Alemanha, por exemplo.

---

<sup>19</sup> No passado não existiu um debate democrático sobre a política energética nacional, inexistindo atualmente suficiente transparência sobre segurança e os custos reais do gerenciamento dos resíduos radioativos das plantas de geração.

## **O papel das coletividades locais.**

No sistema francês as coletividades locais são as proprietárias da rede de distribuição de eletricidade e concedem a exploração dessa rede às empresas especializadas [DUMONT (1998)]. Assim, devido ao fato das autoridades locais terem que assinar um contrato de concessão de distribuição com cada distribuidor de eletricidade, elas deveriam teoricamente ter algum poder de influência nas atividades do setor. Contudo, esse não foi o caso: exceto em algumas áreas rurais, a EDF era efetivamente o distribuidor. A obrigação, que previa o estabelecimento de contratos, foi definida em 1928 e confirmada pela lei de 1946, que perenizou certos aspectos de um sistema herdado da história, permanecendo em vigor até os anos oitenta.

Alguns eventos institucionais determinaram a necessidade de revisão desse acordo. Por um lado, a lei de descentralização de 1982 atribuiu novas responsabilidades às autoridades locais. Atualmente, estas têm mais poder e responsabilidade sobre as decisões locais do que antes. Por outro lado, a posição de proteção do monopólio público passou a ser contestada no plano europeu. Nesse contexto de novas responsabilidades e pressões, um novo contrato para concessão foi debatido na década de oitenta.

Em 1992, após uma negociação com as autoridades locais (o ministro da indústria, o FNCCR e a EDF), foi adotado um modelo de contrato. Desta forma, novas condições foram incluídas ao modelo de contrato original e as autoridades locais poderão requerer melhorias na qualidade do serviço, estabelecer metas ambientais, enfatizar a eficiência energética e incorporar novas obrigações para as empresas públicas. Toda essa mudança resultou na afirmação do papel de controle das autoridades locais no que se refere à prestação dos serviços de energia elétrica nas suas áreas de jurisdição. Assim, em maio de 1995, 23.000 autoridades locais assinaram um novo contrato de concessão com a EDF, que será aplicável nos próximos 30 anos.

Entretanto, a implementação de novas linhas de transmissão está gerando debates cada vez mais acirrados, pois as populações estão relutantes em aceitar os traçados definidos pela EDF. Atualmente, a empresa deve justificar a função e necessidade da extensão da rede. Especialistas independentes estão se envolvendo em estudos e projetos visando à construção de novas linhas de



transmissão. Em função disso, a construção de uma linha de transmissão entre a França e a Espanha em fevereiro de 1996, foi cancelada devido a aspectos ambientais.

Portanto, toda as discussões sobre as reformas do setor elétrico francês travadas ao longo da década de noventa, possibilitaram que (como veremos a seguir) a doutrina francesa do serviço público e o seu modelo de organização particular fossem compatibilizados com as modificações propostas pelas diretivas comunitárias. Assim, a elaboração dessa nova doutrina, obviamente gerou modificações, porém, não foi necessário nem completar a Constituição ou o seu preâmbulo, nem tocar nos princípios fundamentais do direito francês relativos à energia elétrica [DENOIX de SAINT MARC (1996)].

#### **4.4.2 A União Européia e a compatibilização da legislação comunitária com o Direito francês.**

A introdução da concorrência é o mais importante característica das reforma proposta pela UE para mercado europeu de energia. Isso vem forçando a França rever o seu conceito particular de serviço público para o fornecimento de energia elétrica. Contudo, a força das instituições francesas influenciando na definição dos Tratados e diretivas européias tem produzido efeito positivo, no sentido desses acordos "*reconhecerem explicitamente aos Estados membros o direito de definir as 'missões econômicas de interesses geral' "* [COMISSARIAT GENERAL du PLAN (2000)].

Apesar disso, a França foi acusada por alguns instituições européias de, em nome da defesa do serviço público, proteger alguns interesses econômicos, tais quais aqueles ligados aos monopólios estatais responsáveis pela prestação de diversos serviços públicos. Por exemplo, o monopólio de importação e exportação da EDF foi identificado como contrário às regras estabelecidas pelo Tratado de Maastricht. A resposta da França normalmente foi baseada na necessidade de manutenção dos princípios básicos nacionais, tais como o de equalização dos preços e de obrigação de continuidade de fornecimento — aspectos inalienáveis do serviço público. A CE alegava que esses princípios não são compatíveis com a orientação de curto prazo de abertura dos mercados [MIDTTUN (1997)].

Assim, atualmente, o maior desafio da regulamentação dos serviços públicos franceses em redes — e aí incluindo-se o SEE — é preservar os princípios do serviço público num contexto de abertura cada vez maior à concorrência.

Desse modo, em junho de 1996, os ministros de energia da União Européia estabeleceram uma diretiva [DUMONT (1998)] que abre progressivamente (em dez anos) o mercado de eletricidade para os grandes consumidores, estabelecendo assim uma nova estrutura para o sistema elétrico na Europa. De acordo com MIDTTUN (1997), na França, isto significará apenas 33 % do mercado francês em 2003. Em comparação aos demais países, essa abertura de mercado será um das mais reduzidas na UE - ver anexos 01 e 02. Os elementos essenciais dessa diretiva são<sup>20</sup>.

- a. uma separação (pelo menos) contábil das atividades de produção, de transporte e de distribuição das empresas elétricas integradas;*
- b. uma abertura progressiva dos mercados permitindo o acesso à rede clientes não cativos (estabelecendo-se uma meta de ser aberto pelo menos 30% do consumo nacional até 2003);*
- c. deixar à escolha dos Estados membros de instaurar ou não um sistema de comprador único (essa escolha tem pouca importância devido a abertura das redes aos clientes não cativos num ambiente concorrencial);*
- d. criação de entidades de gestão das redes encarregadas em cada país ou em cada região de assegurar, com toda independência em relação aos produtores, o bom funcionamento do sistema elétrico e transmissão da energia em condições não discriminatórias;*
- e. reconhecimento do direito dos Estados no âmbito do 'princípio da subsidiaridade' de definir, no momento da transposição da diretiva, os instrumentos que garantam as missões de interesse geral ou de serviço público que eles entendam dever preservar ou promover (esse aspecto foi sem dúvida alguma influenciado pelas instituições francesas);*
- f. reconhecimento dos custos já assumidos pelos agentes do setor devido decisões tomadas anteriormente e inadequadas ao novo contexto concorrencial, permitindo aos operadores, que seriam penalizados por aquelas decisões, de obterem compensações e com isso se estabelecerem condições equivalentes visando a abertura dos mercados;*
- g. definiu-se que essa diretiva é apenas uma etapa de processo de desregulamentação do setor elétrico europeu e marcou-se uma nova etapa de discussões para no máximo 2005 "* COMMISSARIAT GENERALE du PLAN (2000:41).

Pela análise dessa diretiva, percebe-se nitidamente que as suas grandes linhas foram fortemente influenciadas pelas instituições francesas, vejamos:

- a. a separação contábil desobriga o Estado francês de realizar o *unbundling* da EDF, a maior empresa elétrica da Europa e do mundo continuará pública e integrada verticalmente;

---

<sup>20</sup> Todos os documentos oficiais franceses analisados nesta Tese encontram-se no site <http://www.assembleenationale.fr>

- b. com o mercado dos três segmentos do setor elétrico controlados eficientemente, quase que integralmente, pela EDF na França depois de 1946, parece sem sentido exigir-se uma abertura rápida e radical de um dos maiores mercados elétricos da Europa, por isso foi prevista uma abertura lenta;
- c. tradicionalmente a EDF foi o comprador único na França e no âmbito de uma política energética nacional, o apoio ao desenvolvimento de algumas instalações de produção de eletricidade economicamente não rentáveis deve ser considerada devido razões de inovação ou de utilização de energia renováveis<sup>21</sup>.
- d. a diretiva não especifica detalhes acerca de características estatutárias das autoridades de gestão o que permitiu a criação da entidade francesa, o Centro Operacional de Otimização da Produção - COOP, como um serviço de responsabilidade da EDF;
- e. esse aspecto da legislação é de fundamental importância para serem garantidas as missões de serviço público francês no setor elétrico diante do contexto concorrencial estabelecido no mercado europeu. Desse modo, aspectos como a isonomia tarifária em todo território (subsídios cruzados) poderão ser mantidos na França;
- f. isso também diz respeito à EDF, pois essa empresa assumiu custos devido a sua obrigação de comprar a energia produzida de origem renovável e de pequenos produtores na França;
- g. o estabelecimento para 2005 de uma nova rodada de discussões sobre metas de abertura dos mercados de energia elétrica na Europa, contendo a ansiedade de países como a Inglaterra (que tendo seu mercado completamente aberto defende maior rapidez nas reformas), é um outro aspecto que atende aos interesses franceses neste contexto.

Além disso, a leitura atenta da diretiva concernentes as regras comuns para o mercado europeu de eletricidade indica que as regras apresentam grande flexibilidade, possibilidade de

---

<sup>21</sup> De acordo com DUMONT (1998), um fundo de equalização destinaria-se a financiar as compras dos produtores tais como: a produção de eletricidade a partir de energia renováveis (solar, hidráulica, eólica); as usinas de incineração de lixo; as unidades de produção inovadoras. O volume dessa produção seria limitada para que não se perturbe a livre regulamentação econômica do mercado.

manutenção de especificidades nacionais e considerações de natureza sociais. Entre os pontos que chama a atenção destacam-se:

— a possibilidade dos países membros respeitarem as suas obrigações de serviço público concernentes ao fornecimento da energia elétrica (ponto 9 das considerações iniciais) e que, para certos países membros, essas obrigações podem ser necessárias para assegurar o aprovisionamento, a proteção do consumidor e a proteção do meio ambiente que, segundo eles, a livre concorrência, unicamente, não pode ser necessariamente garantida (ponto 13 das considerações iniciais);

— em conformidade ao princípio da subsidiaridade e respeitando os princípios gerais do regime concorrencial, os países membros podem escolher o regime melhor adaptado as suas situações particulares (ponto 11 das considerações iniciais);

— a planificação a longo prazo pode ser um dos meios de cumprir as obrigações relacionadas as obrigações do serviço público (ponto 14 das considerações iniciais e artigo 3 do capítulo II);

— considera que o parágrafo 1 do artigo 90 do Tratado que institui a Comunidade europeia, no qual se baseia a diretiva para o mercado elétrico, obriga os Estados membros a respeitar as regras concernentes as empresas públicas e as empresas as quais são acordados direitos especiais ou exclusivos (ponto 16 das considerações iniciais);

— considera que, no estabelecimento do mercado interior de eletricidade, deve ser plenamente levado em conta o objetivo comunitário de coesão econômica e social, notadamente nos setores como as infra-estruturas, nacionais ou intercomunitárias, que servem ao transporte de eletricidade (ponto 20 das considerações iniciais); e

— admite a possibilidade de empresas verticalmente integradas (pontos 30, 31 das considerações iniciais e artigo 2 do primeiro capítulo) e horizontalmente integradas (artigo 2 do primeiro capítulo);

Além disso, a diretiva possibilitou a organização de uma autoridade de regulamentação tipicamente francesa, a Comissão de Regulamentação de Energia - CRE, que é uma instituição

adaptada ao sistema constitucional francês. Nesse sistema, não é possível ser delegado a uma autoridade independente poderes permitindo-a estabelecer regras ou legislações específicas [COMMISSARIAT GENERAL du PLAN (2000:213)]. Como visto anteriormente, na França, o estabelecimento de normas, regras ou legislação é uma atribuição exclusiva do Governo e do Parlamento. Portanto, à CRE caberá o cumprimento da missão de fiscalização do mercado de eletricidade na França e controlar o respeito das regras de concorrência, interpretando regras e normas, embora tendo a possibilidade de propor alterações na legislação ao Governo.

Desse modo, constata-se que a reforma em curso no mercado elétrico europeu parece adaptada aos interesses e ao 'ritmo francês' pois, a diretiva deveria ser transposta para as Legislações nacionais até 19 de fevereiro de 1999 [Le FIGARO (18/01/2000)], porém o Parlamento francês, depois de muito protelar, completou essa tarefa no final do mês de fevereiro de 2000, com mais um ano de atraso. Assim, a França foi o último país entre os quinze da UE a transpor para sua Legislação nacional a diretiva de energia européia.

As dificuldades da transposição para o Direito francês e o atraso decorrente disso foram, sem dúvidas alguma, devido aos problemas surgidos para compatibilizar uma larga tradição jurídica e de jurisprudência francesas acerca do conceito de serviço público e a tendência liberalizante da legislação comunitária para o setor de energia (mas com espaços para particularidades nacionais).

Além disso, *"esse atraso resultou em protestos de inúmeros países europeus, que acusam Paris de querer manter abusivamente o monopólio da EDF, e.....a Comissão adotou um procedimento judicial contra França"* [Le FIGARO (18/01/2000)].

Um fato que interferiu no processo de discussão e posicionamento político de toda sociedade francesa a respeito do papel das instituições francesas do setor elétrico foi sem dúvida a tempestade que assolou a França no final do mês de dezembro de 1999. Essa intempérie resultou em graves problemas na rede elétrica de distribuição em todos os países deixando milhares de franceses sem energia, e a ação rápida e eficaz dos técnicos da EDF normalizando uma

situação catastrófica<sup>22</sup> foi determinante para que, dois meses após, fosse aprovado um texto que, segundo a direita francesa, trata-se de uma *"versão mínima de abertura do mercado de eletricidade"*. Isso ficou claro, na declaração do deputado comunista Claude Billard (PCF, Val-de-Marne) algumas semanas antes da votação da matéria: *"é preciso tirar lições da tempestade e reafirmar a necessidade de uma propriedade pública da empresa, de um serviço público amplo, moderno e democrático"* [Le MONDE (19/02/2000)].

Com a nova legislação francesa para o setor elétrico o Estado guarda quase toda a sua influência graças ao controle de 100% da EDF e o poder dessa empresa sobre a Comissão de Regulamentação da Eletricidade - CRE. Não obstante, para que a EDF possa cumprir suas obrigações de serviços públicos (conexões a rede de regiões distantes, compra da energia produzida pelas pequenas unidades, etc.), um fundo de serviço público da produção de eletricidade será criado para financiar esses custos.

Desse modo, os principais atores dessa nova estrutura serão:

a. a EDF, que perde o seu estatuto de monopólio e restará como um estabelecimento público do Estado, diferentemente de suas principais concorrentes que são em sua maioria empresas privadas;

b. a CRE, que será a fiscal do mercado de eletricidade, controlando o respeito das regras de concorrência. Ela será composta por seis membros: três nomeados pelo Estado (O presidente será o ex-presidente da COGEMA, Jean Syrota) e três nomeados pelos presidentes da Assembléia Nacional, do Senado e do Conselho Econômico e Social;

---

<sup>22</sup> Com o título de "Cem bilhões em prejuízos" uma matéria da Revista La Vie n° 2836 de 06/01/2000, informa que uma situação comparável foi registrada apenas no ano de 1692 e que o balanço da tempestade foi desastroso. Nos dias 25, 26 e 27 de dezembro a França e parte do Norte da Europa Ocidental foi atingida por fortes ventos e chuvas que devastaram parte do território francês matando 88 pessoas, derrubando casas e cerca de 90 milhões de m<sup>3</sup> de madeira em vários bosques do país. A EDF informou que 35 linhas de alta tensão foram cortadas, ou seja, um quarto da rede. Isso resultou na suspensão do fornecimento de energia para cerca de 4 milhões de residências em várias regiões do país. A empresa mobilizou 102.000 pessoas e, com um custo financeiro de mais de 12 bilhões de francos, em menos de um mês, restabeleceu a energia em todo território nacional.

c. o Centro Operacional de Otimização da Produção - COOP, que será um serviço de responsabilidade da EDF (com a contabilidade separada), encarregada da gestão da rede de transporte de eletricidade. Ela fará circular a energia da EDF e dos seus concorrentes (através da troca de direitos de pedágios fixados pela CRE);

d. os pequenos clientes, que deverão comprar a energia exclusivamente da EDF; e

e. os grandes clientes, inicialmente 800 consumidores com consumo acima de 20GWh/ano, representando mais de 25% do mercado e que poderão escolher os seus próprios fornecedores; em 2003, esse número será rebaixado para os clientes com consumo de 9 GWh/ano, que também terão permissão de escolher seu fornecedor, totalizando mais de 2.500 clientes e representando no 33 % do mercado francês.

Outros debates em curso atualmente na CE estão relacionados à 'permissão de acesso a terceiros' e à competitividade dos mercados. Esse debate foi iniciado no final da década de oitenta e reaparecido com força com a elaboração da diretiva de 1996. A princípio, a França foi terminantemente contra a permissão ao acesso de terceiros a sua rede de transmissão. Em 1994, o Relatório Mandil sugere uma alternativa chamada de 'comprador individual' que é aplicável aos grandes consumidores individuais. Segundo essa alternativa, foi estabelecido um acordo sobre a concorrência entre os fornecedores de eletricidade para os grandes clientes; a EDF manteria o seu papel de comprador de energia externa. A posição francesa deveria conciliar a necessidade de exportação de energia de origem nuclear da EDF e a necessidade de importação de eletricidade mais barata de 'pico' do exterior sem perder o controle sobre o mercado doméstico.

Além disso, a Comissão Europeia (CE) tem promovido várias discussões no campo da energia, tais como o estabelecimento de limites de referências para às emissões de CO<sub>2</sub> devido as preocupações com o 'efeito estufa'. Nesse caso, a França é favorável a uma taxa baseada na taxa energia/CO<sub>2</sub> porque ela possui um segmento de geração de energia preponderantemente de origem nuclear; e, devido a isso, é um dos países com menor taxa de emissão de CO<sub>2</sub> por quantidade de energia gerada. Essa taxa pode favorecer a competitividade da indústria energética francesa em relação a produtores de outros países europeus.

#### 4.4.3 Competição potencial no mercado doméstico setorial.

As mudanças debatidas no Relatório Mandil visam, principalmente, às empresas privadas que têm concessão para a prestação de serviços de água. Até agora, a EDF tem sido o principal operador no mercado de eletricidade, mas um pequeno grupo de empresas (ver Tabelas 4.1 e 4.2) — tais como as poderosas companhias de distribuição de águas Compagnie Générale des Eaux (CGE) e a Société Lyonnaise des Eaux — começaram a ameaçar a posição de *quasi-monopólio* daquela empresa. Estas empresas de águas, aproveitando a larga experiência adquirida no gerenciamento de serviços públicos locais, vêm implementando uma imensa quantidade de pequenas unidades de geração (abaixo de 8 MW), ocupando assim os espaços livres permitidos pela lei.

Na realidade, como as autoridades locais normalmente controlam os serviços públicos (tais como a água ou distribuição de eletricidade e de gás), elas têm delegado o gerenciamento desses serviços às companhias de serviço público (CGE ou Lyonnaise para água e EDF para eletricidade). Para isto, freqüentemente são estabelecidos contratos. Assim, a partir da distribuição de água, essas duas empresas progressivamente têm expandido suas atividades para o gerenciamento de obras públicas, telecomunicações (TV a cabo, telefone) e outros serviços públicos, aproveitando a onda de privatizações e desregulamentações de serviços públicos que atualmente ocorre no mundo todo. Essas empresas francesas são líderes no mercado mundial de distribuição de águas, no mercado europeu de gerenciamento de resíduos e no mercado francês de serviços de energia.

As atividades da CGE ligadas ao setor de energia ainda são muito pequenas. Sua estratégia inclui serviços de energia, manutenção e administração de equipamentos municipais, construções públicas e privadas, aquecimento, etc. Com uma experiência recente no campo da eletricidade, esta empresa vem desenvolvendo suas atividades no exterior, como no estado de Nova York (EUA), região na qual ela administra uma unidade de geração de energia elétrica de 1.800 MW de potência. Atualmente, ela também possui unidades de geração na França e em outros países europeus.



Diferentemente da CGE, a Lyonnaise, antes de 1946, estava bastante envolvida na produção e distribuição de energia. Hoje, ela opera nos segmentos de geração e distribuição de eletricidade e gás em algumas cidades (Bordeaux, Grenoble, Mônaco e Strasbourg).

Ambas as empresas estão desenvolvendo atividades de geração de energia elétrica (cogeração, energia para unidades de resíduos, gás natural e pequenas centrais hidrelétricas para utilidades).

A estratégia é baseada na administração de um amplo leque de tecnologias que normalmente não são desenvolvidas dentro das companhias, mas sim utilizadas sobre licença. Este conjunto diverso de técnicas faz com que estas empresas se ajustem melhor às demandas locais. As características destas empresas, porém, contrastam com o sistema com um todo, que é fortemente baseado num grande parque industrial termonuclear. Deste modo, ambas as companhias estão ganhando experiência para, no futuro, atuarem num mercado energético um pouco mais desregulamentado que o mercado atual vigente na França.

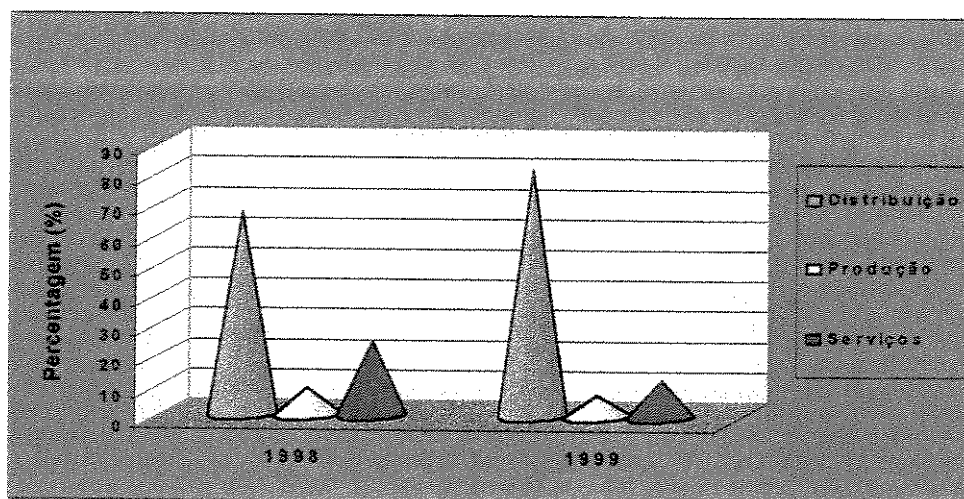
#### **4.4.4 A concorrência e a necessidade de diversificação da EDF.**

A abertura do mercado europeu de energia e a evolução mundial do setor elétrico mundial obriga a EDF ocupar todos os espaços abertos na área diretamente concernente a energia elétrica, os segmentos correlacionados e outros que guardem certas afinidades técnicas ou comerciais. Particularmente, com a abertura do mercado elétrico francês a EDF passará a ser ameaçada por concorrentes que apresentam características de empresas multi-energéticas ou de multi-serviços capazes de oferecer a seus clientes inúmeros produtos e serviços, tais como fornecimento de água, de energia ou de calor, eliminação de resíduos (sólidos, líquidos, gasosos), redes de distribuição de fluidos ou de vapores, segurança industrial, etc [DUMONT (1998)].

Nesse contexto, a competitividade da empresa não pode ser apenas ligada aos menores preços oferecidos aos seus clientes. De acordo com DUMONT (1998), além de assegurar o serviço público de eletricidade para todos os consumidores, a EDF deverá apresentar aos consumidores não cativos, de forma competitiva, serviços e produtos que correspondam as necessidades daqueles clientes.

Desse modo, a diversificação de suas atividades é uma necessidade para a EDF e já encontra-se atualmente em andamento. O *turnover* das atividades de diversificação<sup>13</sup> ainda é modesto, representando cerca de 2% do *turnover* total da companhia, ver Figura 4.6. Desde 1991, a EDF começou a ampliar seu *savoir-faire* e habilidade em novos campos, tais como engenharia, cartografia, TV a cabo e administração de resíduos. Apesar desta estratégia estar motivando seus empregados, que são confrontados com uma demanda de energia elétrica em franca estagnação, não são poucas as críticas que afirmam que a companhia poderá se utilizar de sua vantagem como agente monopolista para penetrar em outros mercados e desenvolver uma concorrência desleal contra as pequenas companhias privadas.

**Fig. 4.6 Contribuição das filiais no faturamento do grupo EDF**



Fonte: elaborada pelo autor com dados do Rapport annuel EDF 1998 e 1999

Através da subsidiária TIRU, atualmente a EDF é a terceira maior operadora no mercado francês de gerenciamento de resíduos urbanos, atrás apenas de duas companhias de água. A TIRU, que é especializada na construção e operação de incineradores de resíduos urbanos, opera unidades de incineração em Paris e na sua área suburbana e uma das três unidades existentes em Marselha, a terceira maior cidade francesa. A empresa também desenvolve esta atividade em outros países europeus, como na Áustria e na Europa central. A EDF é hoje a terceira maior operadora de TV a cabo na região da Alsácia, possuindo, portanto, uma boa base neste mercado.

<sup>13</sup> Em 1997, isto significava aproximadamente US\$ 640 milhões.

A EDF vem a muito tempo adotando uma estratégia voltada para o desenvolvimento tecnológico para enfrentar o rápido crescimento da demanda e o aprovisionando energia. Nos anos oitenta, com o fim do amplo programa de investimentos, tanto a supercapacidade da geração e a saturação dos mercados tradicionais quanto o crescimento da competição entre vários tipos de energia, vem impondo uma transição na estratégia na empresa. Esta, agora adota uma política focalizando a clientela. A EDF reforçou esta estratégia através da adoção da noção de 'serviço clientela'. A criação da Diretoria para o Desenvolvimento de Estratégias Comerciais em 1982 (atualmente chamada de Diretoria de Desenvolvimento) e a recente designação da Serviços EDF – GDF para a Diretoria de Distribuição resulta do esforço direto da empresa para criar uma fidelidade dos clientes existentes, diante dos usos concorrentes da eletricidade e de gás. Além disso, a EDF adotou uma moderna política gerencial objetivando ganhar mercados não tradicionais, desenvolvendo atividades no país e no exterior e orientado-se principalmente para o crescimento da sua lucratividade através da presença no mundo todo.

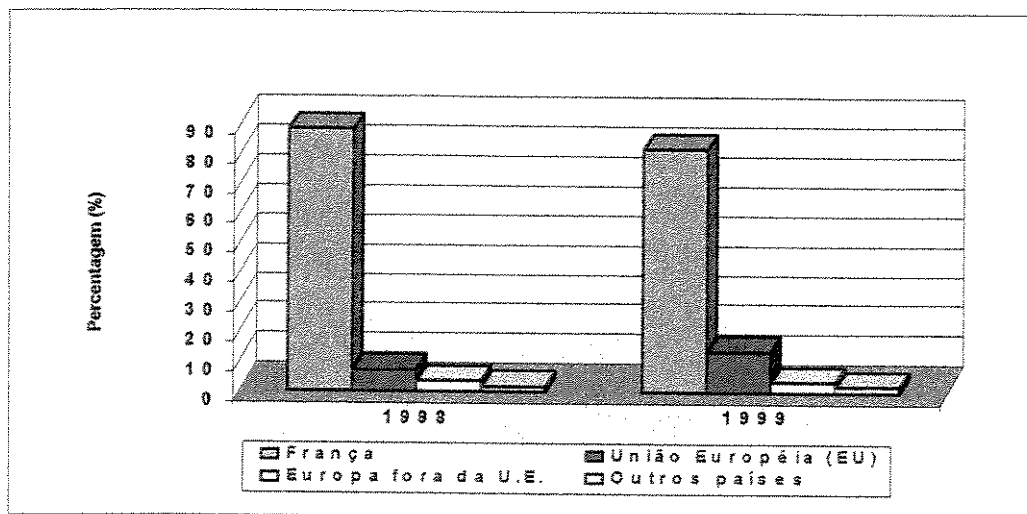
A EDF vem propondo acordos especiais para grandes consumidores. Essa política poderá ter sucesso se tais contratos não incitarem outros clientes menores a pressionar a companhia visando o estabelecimento de acordos semelhantes. Contudo, a introdução de competição do lado da oferta poderá gerar esta situação.

Um outra interessante experiência francesa é a do gerenciamento do lado da demanda (DSM). Não obstante, devido as características da política tarifária na França, a DSM é considerada apenas como um complemento do sistema de preços de energia e este, por si mesmo, já é caracterizado como um poderoso instrumento de DSM ao longo das últimas três décadas.

#### **4.4.5 A política de internacionalização da EDF.**

Durante os últimos anos, vários eventos têm mostrado claramente que a EDF ambiciona manter-se como grande operadora internacional do SEE. Além disso, a tradicional cooperação internacional francesa com as ex-colônias na África, sua imensa atividade de exportação na Europa e o seu interesse industrial recente induziram as companhias a prestarem uma atenção particular ao desenvolvimento internacional do setor energético – vide Figura 4.8.

**Fig. 4.7 Faturamento da EDF em % por área geográfica**



Fonte: elaborada pelo autor com dados da EDF.

É evidente que a EDF deseja assumir uma posição de liderança internacional no que se relaciona a tecnologia nuclear. O acordo estabelecido entre a FRAMATONE e SIEMENS visando o desenvolvimento de reatores nucleares da próxima geração e a construção e teste de duas plantas nucleares na China confirmam esta estratégia. Outro exemplo, é o envolvimento da companhia no setor de utilidades da Europa do leste, através da assistência científica, visando melhorar a segurança nas plantas nucleares existentes e em outras em vista de serem implantadas.

A EDF não limita sua estratégia de diversificação no mercado de eletricidade. A empresa atua em um amplo domínio dos serviços públicos (gerenciamento de resíduos, distribuição de água, TV a cabo, etc). O gerenciamento de resíduo parece ser o principal campo diversificação tanto no âmbito nacional quanto no internacional. A EDF Internacional tem estabelecido associações com outros grupos industriais, tais como TOTAL, ELF e USINOR, visando acelerar a diversificação internacional nos campos da eletricidade e serviços públicos locais. Contudo, parece contraditório a agressiva ação internacional da EDF nos vários segmentos do serviço público e a postura do governo francês com respeito à manutenção de proteção de seu mercado interno.

**Tabela 4.8 Participações selecionadas da EDF no mundo.**

PAÍS	ATIVIDADE	PARTICIPAÇÃO EDF
<b>Geração</b>		
<b>Espanha Elcogas</b>	Investimento: ciclo combinado gás natural 330 MW	Acionista do investimento principal
<b>Itália / ISE</b>	Geração de eletricidade	Com Edson
<b>Portugal</b>	Investimento: 2X 300MW (carvão)	10%
<b>Argentina</b>	Duas planta hidrelétricas (670 MW)	51%
<b>Transmissão</b>		
<b>Europa</b>	Interconexão da rede para uma expansão oeste da rede	
<b>Argentina Distrocuyo</b>	Operador de alta voltagem de transmissão	36,2
<b>Outros</b>	Consultoria de Engenharia na Croácia, Síria, Indonésia, etc.	
<b>Distribuição</b>		
<b>Hungria Edasz e Demasz</b>	Distribuição para 1,6 milhões de consumidores	48%
<b>Argentina EDENOR</b>	Operação da rede EDENOR em Buenos Aires – estimada em FF 5,3 bilhões turnover em 1995	Principal investidor
<b>Empresas Integradas Verticalmente</b>		
<b>Suécia / Sydkraft</b>	Renda da vendas em 1994: FF 8 bilhões	10%
<b>Guinea / SOGEL</b>	Operação da rede nacional	Em associação com SAUR (França)
<b>Ivory Coast / CIE</b>	Operação da rede nacional	Em associação com SAUR (França)
<b>Brasil / LIGHT</b>	Propriedade e operação da rede local	Em associação com firmas brasileiras e Americanas
<b>Outras atividades</b>	Reabilitação (Bósnia, Camboja) da Eletrificação (Indonésia, Burkina Faso, etc.)	

Fonte: EDF.

\* Incluindo auto-geradores (~10 TWh)

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL  
SEÇÃO CIRCULANTE

## **Capítulo 5**

### **O que temos para aprender com o SEE francês: a proposição de um modelo de avaliação.**

#### **5.1 Introdução.**

Apesar de apresentarem processos históricos, de organização social, políticos e econômicos distintos, esse trabalho mostrou que os Estados brasileiro e francês interferiram em momentos decisivos nos seus setores de energia elétrica. Não obstante, essas intervenções definiram alguns traços institucionais importantes, nos quais percebe-se a existência de características comuns aos sistemas de regulamentação dos setores de energia elétrica dos dois países. Assim, uma observação mais atenta do processo de desenvolvimento da indústria elétrica nesses países ao longo do século XX indica a existência de quatro grandes períodos.

No início do século, período do surgimento da indústria, predominavam as ações isoladas e, em certa medida, desordenada da iniciativa privada. Essa controlava a maior parte dos empreendimentos da indústria elétrica nessa fase marcada pelo rápido desenvolvimento, concentração de capitais, padronização tecnológica e tentativa de racionalização das atividades [MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (1988)]. Já nesse momento, os setores de energia elétrica do Brasil e da França apresentavam semelhanças nos seus sistemas de regulamentação. A ação dos Estados nesses setores, dando plena liberdade aos agentes privados, relacionava-se apenas a legitimação das atividades desses grupos industriais.

No período, inicialmente marcado pela precariedade regulamentar [BRODER (1996)], consolidou-se, entretanto, importantes aspectos jurídicos relacionados à prestação do serviço de eletricidade, tais como as noções de serviço público e o instrumento das concessões para exploração dos recursos energéticos. No Brasil, o Código de Águas, e na França, a Lei de 1906 sobre concessões, a de 1919 e de 1922, respectivamente sobre a utilização das forças hidráulicas e transporte de eletricidade, constituem-se em marcas fundamentais desse período de início de tomada do controle pelo Estado das atividades do setor elétrico.

No segundo momento, com a crise aguda do capitalismo mundial e as duas grandes guerras, destruiu-se as principais economias industrializadas e, no período de reconstrução, os Estados passam a atuar mais ativamente nas economias — em particular, nos setores de infra-estrutura, nos quais a regulamentação foi fortemente reforçada. Esse período marca a emergência e a plena eficácia, sobretudo nos países hoje industrializados, do modo fordista de desenvolvimento e de regulação. Esse sistema é caracterizado *"simultaneamente pelo acumulação intensiva do capital, do rápido progresso da produtividade, de importantes aumentos das rendas do capital e do trabalho, a produção e consumo de massa de bens de consumo duráveis, da energia barata e ainda a urbanização"* [BAUBY (1998:36)]. Apesar desse modelo ter apresentado características distintas na França e no Brasil — pode-se dizer que o modo fordista foi plenamente adota no primeiro país e apenas parcialmente no segundo, o que resultou em resultados diferentes para a sociedade—, esse foi o período nos quais esses Estados assumem duplo papel de empreendedor e regulamentador dos setores elétricos nos dois países<sup>1</sup>.

Na segunda metade dos anos sessenta, surgem os primeiros sinais de entrave do modelo fordista, entretanto, a partir de 1973, com o advento da crise energética mundial em decorrência da elevação dos preços internacionais do petróleo, percebeu-se que a crise não era conjuntural. De acordo com BAUBY (1998:43), tratava-se do acirramento da contradição entre o modo de regulação tendo como base a economia nacional e a internacionalização crescente das economias

---

<sup>1</sup> O Brasil, a exemplo da França, adotou uma regulamentação do tipo desenvolvimentista na qual aprofundou-se uma política de substituição de importações que buscava o crescimento e a diminuição da dependência externa. Contudo, o seu balanço apresenta resultados questionáveis, sobretudo no plano social. A França, articulando políticas industriais, tecnológicas e sociais com êxito, configura também um vigoroso sistema de regulamentação que enfatizava considerações dinâmicas e visava entre outros aspectos salto tecnológico e mudanças estruturais.

e da sociedade. Desse forma, essa etapa é caracterizada pelo esgotamento do modo fordista de regulação econômica [BOYER (1995)]. Portanto, esse deve ser considerado um terceiro período e pode ser definido como o do fim dos *trentes glorieuses* na França e do início da financeirização da dívida externa brasileira.

Como foi mostrado nos capítulos precedentes, também nesse período de transição, no qual os traços fundamentais foram o intenso debate sobre o fraco desempenho de algumas importantes economias industrializadas e o questionamento de suas políticas keynesianas, nem o Brasil e tão pouco a França fizeram grandes mudanças nos sistemas de regulamentação dos seus setores elétricos. Ao contrário, intensificaram as ações estatais de fortalecimento de estratégias que visavam a autonomia energética de suas economias. Evidentemente, essas estratégias estruturaram-se de formas diferentes, gerando resultados distintos em cada um dos países estudados. De um lado, o Brasil cria os programas nuclear e o proalcool [GUERRA (1986)], expande a pesquisa de petróleo na plataforma continental e acelera a sua política de geração hidrelétrica, passando, para isso, a utilizar cada vez mais empréstimos internacionais. Do outro, a França intensifica o seu programa nuclear para geração de energia elétrica, elegendo-o como estratégico para a manutenção de sua autonomia energética [PICARD et alii.(1985)].

Por fim, um quarto período, ainda em curso, ocorre com o acirramento da crise gerada pelo esgotamento do modelo fordista dos países industrializados. Nesse período, com a intensificação do comércio e da concorrência internacional, inicia-se a implementação de políticas de desregulamentação de alguns mercados, destacando-se os monopólios naturais privados e, sobretudo, os públicos — tipicamente setores de infra-estrutura e com características de serviços públicos. Assim, esse período é marcado por uma vigorosa ofensiva liberal contra os serviços públicos [BAUBY (1998:84)], inicialmente nos países industrializados e depois naqueles em via de desenvolvimento. Paralelamente a esse processo, aceleram-se as medidas visando à organização dos blocos econômicos [FONTAINE (1996)].

Diante desse contexto, o Brasil retorna a normalidade democrática com a sua economia completamente fragilizada pelos problemas macroeconômicos — o descontrole da dívida externa, a hiperinflação e as medíocres taxas de crescimento. Em seguida, convive-se durante uma década com vários governos que tentam sem sucesso sanear as contas públicas e estancar o processo



estaginflacionário' [SALAMA e VALIER (1990)], e, enfim, orientando-se pelas agências internacionais de financiamento, decide-se empreender reformas radicais na economia. Desse modo, as privatizações generalizam-se em todos os setores, aí incluindo o setor elétrico — setor que, após a consolidação do maior sistema hidrelétrico integrado do mundo, dominando importantes aspectos tecnológicos e de engenharia relacionados à construção do parque hidrelétrico bem como, constituindo um quadro técnico extremamente competente, passou a sofrer dos problemas de descontrole, corrupção e mau gerenciamento com os quais vivenciava a Administração pública brasileira. Finalmente, após o início do processo de venda das empresas de distribuição, inicia-se a reforma propriamente dita do setor elétrico brasileiro e do seu sistema de regulamentação.

A França também não ficou imune a essas transformações e, resistindo a todas as pressões internas e, sobretudo, as externas, inicialmente passa a implementar importantes mudanças estratégicas visando aumentar a eficiência de suas empresas públicas — aí incluindo-se a EDF. Dentre essas medidas, destacam-se a adoção de estratégias comerciais mais agressivas, uma melhor gestão dos subsídios sociais e os contratos de gestão com as empresas estatais — *Contrats de Plan*. Além disso, a partir do final da década de 80, a EDF interrompeu os novos investimentos de produção nuclear em razão da saturação da demanda, passando a desenvolver uma política ativa de exportação de eletricidade para os países vizinhos [STOFFAËS e SAAB (1998:22)]. Isso permitiu a França melhorar o desempenho da sua empresa monopolística de energia elétrica e possibilitou a manutenção, sem mudanças substanciais, do sistema de regulamentação do seu setor elétrico. Não obstante, dois aspectos viriam forçar mudanças mais profundas nesse sistema de regulamentação: o aprofundamento das políticas européias que visam a consolidação do mercado comum naquele continente; e o crescimento político dos grupos antinuclear.

Portanto, é a partir dessas últimas questões que serão analisados alguns resultados dos processos de mudanças do ambiente regulamentar em curso nos setores de energia elétrica do Brasil e da França.

## **5.2 Um quadro comparativo geral da regulamentação dos setores elétricos brasileiro e francês após o início das reformas.**

### **5.2.1 Algumas considerações iniciais.**

Para se estabelecer uma base de comparação geral da regulamentação dos setores de energia elétrica dos países estudados, algumas considerações iniciais devem ser feitas.

Inicialmente, é preciso considerar que os dois sistemas elétricos apresentam características estruturais diferentes: o Brasil tem um segmento de geração de energia elétrica predominantemente de base hidrelétrica e a França, termonuclear. Em seguida, é necessário enumerar os principais aspectos que pressionam as transformações dos setores nacionais. No caso da França, a pressão exercida pela União Européia no sentido do estabelecimento de um maior grau de concorrência nos mercados (com sérias implicações acerca da manutenção dos princípios do serviço público) e a questão ambiental, sobretudo devido os riscos do nuclear, são os pontos principais. No Brasil, apesar da existência de pressões para aumentar a concorrência entre os agentes do mercado e a necessidade do aumento da oferta de energia, o aspecto determinante das transformações em curso no SEE brasileiro é, sem dúvida, o financeiro.

Além das diferenças da estrutura física e tecnológica dos setores nos dois países e do tipo de pressões que estes sofrem, é ainda preciso ressaltar que os Estados francês e brasileiro agem de forma antagônica no que diz respeito à continuidade do controle das empresas.

A França resiste as pressões externas (União Européia) e internas (questões ambientais e sindicais), adaptando-se os seus monopólios de forma a manter o controle de suas empresas e cumprir as missões inerentes ao serviço público, e as cumpre muito bem.

No Brasil, sob a argumentação da crise financeira existente no Estado, de um lado, levou o atual governo à privatizar uma parte considerável do patrimônio público ligado ao SEE, o que vem determinando uma nova estrutura para os mercados. De outro, como consequência da questão anterior, atualmente reestrutura-se o modo de regulamentação do SEE no Brasil. Dessa forma, além da perda do controle de empresas e de setores estratégicos para o desenvolvimento de políticas públicas, o Estado brasileiro, através de um sistema de regulamentação que privilegia

os agentes privados, reforça os mecanismos de concentração de renda. Além de não apresentar objetivos claros de desenvolvimento social, nesse sistema não existe instrumentos de avaliação global da performance após as reformas.

Apesar das diferenças entre os SEE do Brasil e da França enunciadas acima, o aspecto central de convergência entre os dois sistemas<sup>2</sup>, é o crescimento do gás nos segmentos de geração dos dois países. Além disso, ambos os países necessitam importar o gás natural. Outro aspecto comum, é que os países possuem grandes segmentos de geração (termonuclear e hidrelétrico) com características técnicas distintas mas com um nível de integração global semelhante, o que exigirá uma coordenação extremamente inovadora, sobretudo na fase de transição.

### **5.2.2 A comparação dos setores elétricos a partir de alguns aspectos relacionados à mudança regulamentar.**

#### **A questão da propriedade privada dos ativos.**

A análise comparada das experiências recentes dos setores elétricos brasileiro e francês, confirma que a questão da propriedade privada dos ativos não é de fato a questão determinante no que diz respeito aos aspectos de eficiência e produtividade em setores típicos de serviço público. Como foi mostrado nesse trabalho, existe enorme eficiência em termos produtivo e alocativo na gestão pública francesa de seu setor elétrico. Sobretudo, no aspecto de eficiência alocativa é de grande relevância a ação do sistema monopolístico estatal francês de seu setor elétrico. Esse, induz o crescimento de sua economia de forma sustentável, levando em conta aspectos distributivos, coordenação e planejamento a longo prazo de políticas públicas.

Além disso, ao serem excluídas as ingerências externas do governo federal através do Ministério da Fazenda e a Secretaria de Planejamento, sobretudo à política tarifária e de financiamento externo ocorridos na década de oitenta, a corrupção e finalmente o desmonte deliberado ocorridos recentemente, não pode ser atribuída ao caráter público da gestão do setor

---

<sup>2</sup> Além da possibilidade de se recuperar o caráter de serviços públicos da energia no Brasil, através da mudança para um governo comprometido com aspectos de soberania nacional, de distribuição de renda e bem-estar da população.

elétrico brasileiro a responsabilidade pela crise que se instaurou naquele setor. O aspecto crítico foi e continuando sendo relacionado à fragilidade da regulamentação setorial.

### **A necessidade de regulamentação.**

Portanto, a necessidade de regulamentação é outro aspecto importante a ser discutido. Isso fica patente quando observamos a ação do Estado francês que, absorvendo as exigências de maior exposição à concorrência do seu setor elétrico, consegue manter no corpo da sua nova legislação, transposta da Diretiva europeia para o setor elétrico, os princípios jurídicos básicos fundadores do conceito de serviço público, dando assim continuidade a prestação do serviço de energia elétrica seguindo os preceitos de equidade, solidariedade e de coesão social num quadro regulamentar adaptado à manutenção das características técnicas e de mercado à várias décadas consolidadas na França.

No caso brasileiro, que vem adotando a saída liberal e privatizando o setor elétrico, a literatura técnica recomenda nessas situações um fortalecimento (ao invés de um enfraquecimento) dos regimes de regulamentação, isto devido ao crescimento do número de agentes e complexidade das relações contratuais [MICHIE (1995)]. Infelizmente, além das privatizações terem sido iniciadas antes mesmo da reforma regulamentar, é notório a fragilidade do quadro jurídico que dá sustentação ao modelo em via de ser implantado no setor elétrico brasileiro.

Isso pode ser ilustrado a partir da observação, entre outros aspectos, da variedade dos tipos de contratos de concessão firmados com as empresas envolvidas na privatização do setor, a debilidade das cláusulas de proteção ao consumidor, os frágeis mecanismos de fiscalização e a inexistência de efetiva punição dos concessionários nos freqüentes casos de descumprimento da continuidade e garantia de qualidade no fornecimento de energia elétrica e nos serviços correlacionados, a timidez diante das metas de investimento estabelecidas às concessionárias, o retardamento dos ganhos em termos de eficiência produtiva das empresas concessionárias para os consumidores a partir da adoção de uma generosa política tarifária do tipo *price-cap* para aquelas empresas, a insistência na manutenção da política de subsídios tarifários para as empresas eletro-

intensivas, ao mesmo tempo que as tarifas das empresas recém privatizadas para os clientes cativos, principalmente residenciais, apresentam vertiginoso crescimento [ABREU (1999)].

### **Aspectos distributivos.**

Pelo exposto acima, fica patente o contraste entre os distintos resultados distributivos verificados entre o modelo fortemente regulamentado e de caráter estatal mantido na França após essa etapa de reformas e aquele em vias de implantação no Brasil, no qual o Estado vem perdendo a sua importância no encaminhamento estratégico das ações do setor através da privatização dos ativos públicos e a introdução de um sistema regulamentar extremamente ineficaz do ponto de vista distributivo [SANTOS et alii. (1999)].

No caso da França, com a transposição da Diretiva europeia para a nova legislação francesa do setor elétrico, não foram tocadas as exigências em matéria de solidariedade nacional relacionadas a uma política tarifária que leva em conta a repartição equitativa entre as diferentes categorias de consumidores em função de sua natureza. Em particular, certas cargas de solidariedade foram alocadas preferivelmente sob o serviço público de distribuição que sob o conjunto da clientela.

*" A isonomia tarifária geográfica da eletricidade sob o conjunto do território nacional é um dos traços mais característicos do serviço público de eletricidade na França. Esse princípio, que não consta na Lei fundadora de 1946, foi aplicado com constância ao longo dos anos, sendo adotado nos Departamentos Além Mar a partir de 1974. Ele foi submetido pela primeira vez a aprovação explícita do legislador na ocasião do exame do projeto de lei de transposição para o direito francês da diretiva europeia de 1996. Esse princípio aparece assim como um expressão de uma vontade política na qual a legitimidade, na âmbito da subsidiaridade, apresenta-se pouco contestável no plano europeu" [COMMISSARIAT GENERAL du PLAN (2000:54)].*

Os comentários do recente relatório sobre os serviços públicos em redes do Commissariat Général du Plan declara ainda que:

*" .... a isonomia tarifária na França continental não tem efeitos particularmente negativos em termos de eficiência econômica, em compensação, é preciso admitir que ela tem um efeito fortemente estruturador sob a organização da distribuição. A prática de tarifas isonômicas não se adaptam bem com uma multiplicidade de concessionárias exceto quando se instituir um fundo de compensação mas que corre o risco de apresentar uma gestão complexa. Isonomia tarifária e (quase) unicidade de distribuidor estão intimamente ligadas. Nos países em que um certo número de distribuidores de tamanho comparáveis se dividem*

*alimentando o território, a isonomia tarifária somente é praticada no interior de cada zona de distribuição.*

*Em todo caso, a questão da isonomia tarifária poderá ser colocada em um contexto radicalmente novo em função da extensão mais ou menos progressiva da elegibilidade dos clientes." [COMMISSARIAT GENERAL du PLAN (2000:55)].*

A isonomia tarifária será mantida graças a constituição dos *Fonds de péréquation de l'électricité*<sup>3</sup>, como é previsto no artigo 5 da Lei de modernização e de desenvolvimento do serviço público de eletricidade.

No Brasil, seguindo-se as orientações da Consultoria inglesa *Coopers & Lybrand* que desaconselhou o critério de menor tarifa, indicando o de maior oferta de pagamento ao poder concedente [ROSA et alii. (1998:178)], adotou-se os leilões para as concessões como forma de privatização dos ativos públicos<sup>4</sup>. Apesar dos riscos da perda do controle do instrumento distributivo tarifário inerentes a opção adotada, ainda assim o governo poderia ter extraído ao menos uma parte das rendas de monopólios naturais (regionais), que poderiam ter sido redistribuídas sob a forma de cortes de taxas ou subsídios a grupos de consumidores economicamente menos favorecidos. Entretanto, a grande parte dos recursos federais obtidos através da venda das empresas elétrica teve a finalidade precípua do pagamento do serviço da dívida e ajustes do déficit público da União. No caso dos recursos obtidos pela privatização dos ativos estaduais, também na maioria deles ocorre semelhante processo em virtude do acentuado desequilíbrio fiscal dos Estados. A venda da COELBA é um caso a parte, os recursos oriundos da privatização daquela empresa, atribuídos pela propaganda oficial a um processo contábil específico, estão sendo utilizados pelo governo estadual para os mais variados investimentos públicos, fugindo dessa maneira as finalidades distributivas específicas inerentes ao setor elétrico<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Fundos para suportar financeiramente a isonomia tarifária no país.

<sup>4</sup> "O artigo 175 da Constituição determina que a transferência de concessão deve ser feita pela União por meio de licitação. A Lei 8.666 estabelece as modalidades de licitação, sendo o leilão restrito à venda de bens inservíveis ao Estado. Dessa forma, a licitação de serviço público tem de ser feita por concorrência pública e a lei de concessões estabelece as exigências que o edital de concorrência deve fazer para qualificar os concorrentes" [ROSA e SENRA (1995:70)].

<sup>5</sup> O Estado baiano goza de uma das melhores situações de equilíbrio de contas públicas no país em virtude da obediência estrita dos critérios de comprometimento máximo da renda estadual com a massa salarial, a compressão salarial dos funcionários públicos e, sobretudo, as condições privilegiadas de renegociação da dívida pública com o governo federal.

Apesar de tudo, a política tarifária é de longe o aspecto crítico no que concerne a debilidade regulamentar referente as questões distributivas hoje no Brasil. Além dos subsídios aos grandes consumidores, os contratos firmados com as empresas distribuidoras privatizadas prevêem cláusulas de indexação objetivando a manutenção de tarifas constantes em termos reais, ficando os consumidores sujeitos a terem freqüentemente as suas tarifas aumentadas sempre que ocorrer aumentos nas tarifas da energia transferida pela geração e variações cambiais. De acordo com ROSA et alii. (1998:169) e ROCHA (1998), apenas no ano de 1997, as empresas LIGHT e CERJ subiram as suas tarifas em 16 % acima da inflação.

### **Questões dinâmicas ou de desenvolvimento.**

No que diz respeito às questões dinâmicas, ou de desenvolvimento, como é mostrado no capítulo 2, a literatura existente sobre regulamentação não dá a devida atenção às esses aspectos, privilegiando às questões de eficiência estática. Assim, lamentavelmente não são considerados os impactos de reformas dos sistemas de regulamentação sobre a produtividade e o crescimento.

No caso brasileiro, pode-se afirmar que o quadro regulamentar aconselhado por uma empresa inglesa de consultoria está plenamente em consonância com esse tipo de preocupações teóricas, tipicamente relacionada aos países industrializados detentores dos maiores grupos mundiais ligados ao setor elétrico e de um oligopólio internacional em formação [PINTO Jr. e PIRES (1999:101)]. Portanto, esse sistema regulamentar, em via de ser implantado no Brasil, não apresenta condições objetivas para propiciar o surgimento de ações empresárias ou do Estado que possam conduzir o país a estruturar de um modelo industrial e tecnológico no setor elétrico, articulado com o desenvolvimento e crescimento autônomo da economia brasileira.

Essa questão é muito preocupante para o Brasil, país que tanto apresenta um desenvolvimento incompleto, resultando em enormes lacunas econômicas e desenvolvimento econômico desigual entre os segmentos sociais e em seu território como tem grande dificuldade para financiar o seu desenvolvimento.

Desse modo, a perda de controle das decisões estratégicas do setor para poderosos grupos internacionais, decorrente do processo de privatização, constitui um dos mais graves problemas do processo em curso atualmente no setor elétrico brasileiro. Portanto, na construção e

consolidação de um arcabouço jurídico-institucional para os setores de energia no Brasil, a 'assimetria de informação' entre a grande empresa internacional atuando no Brasil e o inexperiente agente regulamentador tornou-se uma questão de grande risco para a sociedade brasileira. Nos países de origem dessas empresas, esses códigos foram construídos lentamente e com base no modo de organização industrial monopolista e verticalizado. Portanto, desestruturou-se esse modelo no Brasil, vende-se as empresas e, em seguida, importam-se dos mesmos países as regras que orientarão o funcionamento da nova estrutura de mercado.

De maneira geral, os grupos que começam a atuar e dominar o mercado energético brasileiro, obviamente visam, o mais rapidamente possível maximizar o retorno para que possam compensar os gastos com a aquisição dos ativos investido nas empresas adquiridas. Devido a isso, *"eles não estão preocupados com os aspectos sociais/distributivos, ou questões estratégicas nacionais (como ocupação de áreas remotas ou integração nacional, ou política energética estratégica semelhante a do pós primeiro choque do petróleo)." [OLIVEIRA et al.(1999)].*

As estratégias desses grupos de diversificação e expansão geográfica (aproveitando-se de economias de escala e de escopo e redução de custos de transação), programas de demissão voluntária e ações estratégicas de caráter organizacional (tais como redução de níveis hierárquicos, estruturação por centros de negócios, alianças estratégicas e processo de reestruturação organizacional) são justificadas por uma lógica própria a iniciativa privada.

Os riscos de ocorrer uma reconcentração do setor elétrico, é outra questão que vai requerer atenção especial dos regulamentadores, haja visto que o prazo mínimo de dois anos impedindo que os investidores se desfaçam dos seus 'negócios', em breve expirará para as primeiras empresas privatizadas. Infelizmente, como é mostrado abaixo, a Lei de Concessão apresenta flagrante aspecto de inconstitucionalidade ao permitir que as concessões adquiridas por meio de licitação possam ser transferidas para terceiros. Caso este processo de reconcentração se confirme, pode ocorrer a conformação de uma estrutura oligopólica privada no setor, o que dificultará ainda mais o controle por parte das autoridades regulamentadoras.

Nesse modelo que vem sendo implantado também chama a atenção a característica do planejamento a ser introduzido no setor elétrico brasileiro. Esse passará a ser um 'planejamento



indicativo' em substituição ao 'planejamento determinativo'. Essa mudança é consistente com a perspectiva de introdução da concorrência nas atividades do setor elétrico e baseia-se na articulação de três funções complementares básicas do governo:

- a. *políticas energéticas — nas quais o governo apenas sinaliza à sociedade as suas prioridades e diretrizes para o desenvolvimento do setor;*
- b. *a regulação propriamente dita; e,*
- c. *o planejamento indicativo que, realizado para um período de 5 a 10 anos, ao invés do período de 10 a 30 anos do planejamento determinativo, deverá apenas estabelecer metas de desenvolvimento para o setor [BAJAY e CARVALHO (1998)].*

Segundo os autores acima citados, nesse tipo de planejamento, onde é "levado em conta as 'forças de mercado' nos exercícios de curto prazo", os agentes atuando no setor não serão obrigados a seguir as metas propostas como acontece no planejamento determinativo, contudo, devem ser criados instrumentos regulatórios para premiar ou penalizar aqueles agentes que adotarem ou não as prescrições do planejamento indicativo.

De acordo com ROSA et alii. (1998:85), o planejamento da expansão passará a ser um dos grandes problemas do setor elétrico pois, com a adoção do planejamento indicativo, não se tem uma indicação clara das obrigações de quem quer que seja para a realização dos investimentos definidos.

Portanto, o pressuposto básico para retirar o Estado do planejamento efetivo das atividades do setor elétrico é a lógica da concorrência que passará a vigorar entre os agentes atuantes no setor. Assim, não se sabendo ao certo se efetivamente um modelo concorrencial será implantado no Brasil, abre-se mão das prerrogativas estatais de articulação de políticas públicas com o planejamento estratégico do setor elétrico.

Contrariamente a perspectiva do setor elétrico brasileiro, a França articulou permanentemente o seu setor elétrico com as grandes metas de políticas públicas estabelecidas pelo Estado francês, em virtude de manter uma prolongada e consistente série de planos quinquenais de desenvolvimento econômicos a partir do final da II Guerra Mundial [REFAIT (1997:40)].

Nesse sentido, a EDF cumpre um papel estratégico no âmbito das políticas industriais, tecnológicas, de integração e harmonização territorial e de desenvolvimento social. Para isso, a energia de origem nuclear cumpre um papel determinante, possibilitando um bom posicionamento da EDF sob o mercado europeu. Além disso, a sua estrutura de custos cria uma particular vantagem competitiva. *"O baixo custo de seu KWh permite a esta empresa se colocar em todos mercados spots com margens substanciais. A estrutura de seus custos contábeis, comportando uma parte significativa de amortização e de provisões, deve assegurar à EDF cash flows apreciáveis, mesmo na hipótese de um equilíbrio de contas mais rigoroso"* [COMMISSARIAT GENERAL du PLAN (2000:57)].

Outro aspecto que acentua a vantagem competitiva da EDF reside no fato de que, com o eficiente trabalho de operação, manutenção e, sobretudo, a pesquisa tecnológica prolonga-se a duração da vida útil das centrais nucleares, adiando-se grandes investimentos que requerem a substituição ou renovação do parque nuclear.

De acordo com COMMISSARIAT GENERAL du PLAN (2000), para garantir e ampliar essas vantagens competitivas, a empresa terá que empreender uma estratégia europeia audaciosa na qual a EDF deverá cobrir coerentemente diferentes domínios de intervenção que são abertos pela conformação do mercado elétrico europeu que são, entre outros:

- a. *participação em empresas;*
- b. *investimentos em novas operações;*
- c. *compra de instalações existentes;*
- d. *contratos e parceria com outros grupos do setor;*
- e. *contratos com os clientes livres;*
- f. *trading nos mercados de eletricidade e de matérias-primas energéticas; e*
- g. *o enriquecimento de sua oferta de serviços* [COMMISSARIAT GENERAL du PLAN (2000:58)].

Nessa perspectiva, se realmente ocorrer a intensificação da concorrência, as concentrações no setor elétrico europeu deverão ser aceleradas, e a EDF estará apta a enfrentar o mercado elétrico europeu pois, o seu tamanho, ao invés de ser caracterizado como um problema, é um trunfo.

Não obstante, uma questão vem a baila: uma política energética nacional é compatível com a abertura dos mercados na Europa? Na ausência provavelmente durável de uma política

energética comunitária, a questão da definição de uma política energética nacional é considerada, mesmo se a previsão de certas decisões cruciais tais como a renovação do parque nuclear francês pareça hoje mais distante que possa ser imaginado. Essas políticas poderão ser influenciadas por estratégias que desenvolverão os atores desse setor num contexto de mundialização e de liberalização, no entanto, nem a Diretiva europeia para o setor elétrico impede isso nem o Estado parece disposto a abrir mão das prerrogativas de planejador efetivo do seu setor elétrico.

A Diretiva deixou tal possibilidade explicitamente aberta e a lei de transposição para o direito francês estabelece os meios para os poderes públicos darem continuidade o modo de planificação em vigor. Evidentemente, a partir de agora, a implementação de tal política energética na França requererá transparência e justificativas inatacáveis, sob pena de deslançar enormes contenciosos com os demais países europeus que por ventura se sentirem prejudicados por essa política.

### **5.3 O problema da compatibilidade da noção de serviço público no contexto de reformas dos setores elétricos.**

Para a França, a abertura do mercado de energia elétrica definida no âmbito da construção da União Europeia parece ter ajudado aquele país a intensificar a busca por uma melhor gestão dos seus custos energéticos e ao aumento da competitividade econômica do seu sistema como um todo. Evidentemente, todo esse processo em curso tem como pano de fundo a manutenção dos princípios básicos de solidariedade, equidade social e aspectos de integração nacional, tão fortemente ligados ao conceito da energia elétrica enquanto serviço público naquele país.

Contudo, a análise da nova legislação francesa para o setor elétrico, resultado da transposição da Diretiva europeia concernente, indica a possibilidade da continuidade das características de serviço público no fornecimento da eletricidade e a afirmação de que a manutenção dessas características de serviço público é necessária para assegurar o aprovisionamento, a proteção do consumidor e a proteção do meio ambiente, posto que, para os franceses, a livre concorrência unicamente não pode dar automaticamente garantias para isso.

Apesar disso, o estudo do COMMISSARIAT GENERAL du PLAN (2000), declara que a introdução da concorrência impõe para o setor elétrico e demais serviços públicos franceses uma

clarificação das exigências desses serviços e um reexame periódico das modalidades existentes<sup>6</sup>. Neste sentido, o referido estudo determina que uma maior transparência em termos de serviço público é indispensável, e, no futuro, será ainda mais importante para justificar e assegurar a manutenção dos valores aos quais os franceses são habituados no que diz respeito a prestação do serviço público. Assim, para ser conciliado os objetivos do serviço público e o respeito das regras de concorrência, os aspectos do setor elétrico que deverão ser periodicamente reexaminados no que diz respeito a justificativa dos princípios básicos do serviço público são: a igualdade no tratamento, a continuidade e qualidade do serviço, e, a adaptabilidade. No que concerne aos prolongamentos decorrentes disso, também constam, entre outros aspectos, a questão da isonomia tarifária, as medidas de solidariedade e de coesão social e a proteção do meio ambiente.

No que concerne a análise das garantias inerentes à prestação dos serviços de energia elétrica em conformidade com as suas características típicas de serviço público, infelizmente, constata-se que, o modelo regulamentar em construção no Brasil para aquele setor bem como, as recentes medidas adotadas pelo governo brasileiro através de sua agência de regulamentação, a ANEEL, denotam uma perspectiva de abandono dessa tradição jurídica brasileira. Além disso, a partir da descaracterização do Direito administrativo relacionado aos serviços públicos, tal como uma faculdade específica, inalienável e não delegável dos poderes constituídos no Brasil, constata-se uma clara tendência de rompimento de uma história jurídica comum entre o Brasil e a França — comprovada nesta tese na descrição do desenvolvimento dos setores elétricos desses países ao longo desse século.

A análise da evolução do modelo institucional de regulamentação do setor elétrico brasileiro desde a sua criação no Brasil mostra que, até o início das reformas nesse setor, as principais diretrizes que organizaram juridicamente as suas atividades emanavam de textos constitucionais, de leis específicas discutidas e votadas no âmbito dos poderes constituídos ou de decretos ou portarias presidenciais.

Assim, foram aprovadas na primeira Constituição Republicana de 1891 as primeiras referências para explorações dos recursos energéticos [DIAS LEITE (1997)], o Decreto 5.047 de

---

<sup>6</sup> É importante lembrar que esse estudo foi elaborado a partir da análise dos setores elétrico, ferroviário, do gás e de serviços postais na França, típicos serviços públicos em rede.

1904 determinando os contratos de concessão para os aproveitamentos hidrelétricos [MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (1988)], a Emenda Constitucional de 1926 que estabelecia a proibição da transferência a estrangeiros de determinados recursos indispensáveis à segurança e à defesa nacionais, a inclusão dos aproveitamentos hidrelétricos como atividade de interesse nacional na Constituição de 1934 e, como seu desdobramento, a aprovação do Decreto 23.703:34 estabelecendo o Código de Águas, instrumento básico normativo do setor elétrico [CALABI et alii. (1983)].

Essa sistemática foi seguida na Constituição de 1946, que determinava os mecanismos básicos de financiamentos das atividades do setor elétrico, definindo o Imposto único sobre a eletricidade — IUEE, regulamentado pelo Projeto-lei 3.204/53 e, mas adiante, criando o Fundo Federal de Eletrificação — FFE, em 1954.

O procedimento será intensificado a partir da expansão das atividades estatais no setor, o que pode ser ilustrado com a aprovação do Decreto 40.019/57 que regulamentava os serviços de eletricidade no Brasil, documento indispensável para a complementação do Código de Águas. Em seguida, as Leis 3.782/60 e 3.890/61, criando, respectivamente, o Ministério das Minas e Energia e a ELETROBRÁS, consolidavam a presença estruturante do Estado nas atividades do setor no Brasil.

No período dos governos militares, essa sistemática repete-se, sobretudo, com a edição de vários decretos e leis que configuraram o atual complexo elétrico brasileiro. Esses foram o caso, entre outros, da Lei de unificação de frequência e das Leis de Itaipu — elementos jurídicos fundamentais para a conclusão da organização técnica e dos papéis a serem desempenhados pelos agentes setoriais do modelo que vigorou até as recentes reformas. Com o retorno da democracia no país, o mesmo procedimento é continuado.

Finalmente, depois de vários decretos preparando as mudanças a serem estabelecidas, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, aprova-se a Lei de Concessões (Lei 8.987/95) que dar início à tendência de desobrigação das atribuições legais de regulamentação do setor

elétrico no âmbito dos poderes constituídos<sup>7</sup>. Para a consolidação desse processo, a Lei 9.648/98 criando a ANEEL e o Decreto 2.335/97 regulamentando sua atividade, configuram-se nos marcos decisivos que conferem amplos poderes a essa autarquia especial para legislar sobre questões técnicas relacionadas ao setor.

Não obstante, de acordo com a orientação expressa no relatório da COOPERS & LYBRAND (1997), o conceito de serviço público deveria ser aplicado somente no segmento de distribuição para os consumidores cativos<sup>8</sup>, devendo haver uma regulamentação distinta para a exploração de recursos hídricos e a geração hidrelétrica. *"Esta última não deveria ser considerada atividade de serviço público, assemelhando-se a uma atividade industrial como qualquer outra"* [ROSA et alii. (1998:180)]. Esses autores lembram que essa modificação no caráter de serviço público na geração poderá eliminar um preceito básico desse tipo especial de serviço que é a 'obrigação de servir'. Os mesmos autores declaram que, nem mesmo nos EUA ou na Inglaterra, onde as medidas liberalizantes em muito avançaram, esse aspecto foi modificado.

#### **5.4 A proposição de um modelo geral de avaliação do sistema de regulamentação.**

A questão da medida de desempenho geral dos serviços públicos é antiga, porém a reforma realizada recentemente no domínio do setor de energia elétrica no Brasil, típico domínio dos serviços públicos em redes, e a lacuna existente no que diz respeito a um mecanismo de avaliação amplificado no âmbito do sistema regulamentar daquele setor, determinam a necessidade de se repensar a sua

---

<sup>7</sup> De acordo com MUKAI (1998:IX), a Lei de Concessões apresenta vários problemas de constitucionalidade. O autor declara que a lei avança nas atribuições definidas à União para editar regras, ferindo o preceito federativo constitucional que estabelece poderes aos Estados e municípios para disciplinar, revisar e adaptar as leis. Apoiando-se no jurista Hely Lopes Meirelles, que admite que *"uma lei federal deve conter preceitos gerais aplicáveis a todas as concessões, com base no art. 22, XXVII, da Constituição"*, ele afirma, contudo, que a lei em vigor contém também normas específicas e procedimentos que extrapolam o campo das normas gerais. Por isso, ele declara ser *"inconstitucional, nesse ponto, o novo diploma legal"*. Além disso, esse autor chama a atenção das obrigações inconstitucionalmente criadas para os usuários e sobre a possibilidade dos contratos de concessões e suas cláusulas essenciais admitirem a transferência da concessão ou do controle societário da concessionária, o que, ele declara ser inconstitucional, pois o contrato, ainda segundo o autor, é *intuitu personae*, ferindo o art. 175 da Constituição Federal, que só admite a concessão ou a permissão para quem venceu a licitação correspondente.

<sup>8</sup> O que implica na extinção gradual do caráter de serviço público no fornecimento e na prestação dos serviços de eletricidade no Brasil, haja visto a previsão da redução paulatina dos limites de consumo que distinguem os consumidores cativos dos clientes livres.

forma de avaliação. Apesar da ANEEL ter introduzido no Brasil algumas práticas de avaliação da qualidade do serviço prestado, considera-se insuficiente, sobretudo por acreditar-se ser mais importante a aferição de aspectos relacionados ao caráter social e estruturante do SEE no país, que é papel indissociável dos poderes públicos constituídos. Portanto, na avaliação da regulamentação do setor elétrico, deve-se levar em conta as várias obrigações dos poderes públicos, tais como:

- " — *garantir que o mercado concorrencial criado seja equitavelmente organizado;*
  - *que as missões de serviço público sejam bem asseguradas e financiadas;*
  - *que seja conhecida a maneira com a qual é repartida a riqueza criada no setor após a reforma;*
  - *que sejam estimulados a realização de debates públicos envolvendo as instâncias de decisões e seus árbitros;*
  - *que seja apreciado a evolução no tempo dos serviços fornecidos; e,*
  - *que sejam comparados os níveis de prestação ofertados nos diferentes espaços nacionais"*
- [Commissariat Général du Plan (2000:225)]

Desse modo, a informação estruturada em torno de indicadores de referência confiáveis cumpre duas funções básicas: a constituição de um instrumental para o ajustamento da reforma, um elemento essencial do debate público sobre as grandes questões dessa reforma; e servir de base das negociações de contratualização e conflitos entre os diferentes atores.

Dito isso, duas questões principais são colocadas pelos autores do documento acima citado: Que indicadores são necessários para empreender-se tal trabalho ? Qual deve ser o papel do regulamentador na geração desses indicadores, processo que envolverá inúmeros atores com preocupações e exigências diversas em termos de instrumentos de medida ?

Dessa maneira, o Commissariat Général du Plan (2000) - CGP, indica quatro categorias de indicadores que responderiam as múltiplas interrogações que se originam na regulamentação. Um primeira categoria clássica responde às questões sobre o impacto das reformas em termos de eficiência dos operadores e do dinamismo do mercado. Esses são os indicadores técnicos de produtividade global e indicadores de mercado, que não apresenta dificuldades para serem gerados e manipulados<sup>9</sup>. O modelo proposto pelo CGP, indica que, em termos mais amplos, a

---

<sup>9</sup> Aqui são encontrados indicadores de preço e custo, indicadores financeiros traduzindo o posicionamento da empresa ou das empresas sobre o mercado, permitindo apreciar particularmente o valor criado pelas empresas.

avaliação de desempenho das reformas é apreciada igualmente com respeito às grandes transformações do setor considerado: a repartição do valor ajudado no seio do setor, o que oferece informações sobre a repartição dos ganhos ou perdas entre os diferentes partes; o tratamento das diferentes categorias de clientela; a evolução das posições de mercado — grau de integração horizontal e vertical do setor, as partes de mercado dos operadores, a internacionalização e a diversificação setorial dos operadores — bem como, a renovação da oferta.

Uma segunda categoria indispensável tem como finalidade de apreciar a adequação entre o serviço prestado e aquele que é esperado pelos consumidores.

A terceira, também indispensável, diz respeito a avaliação da implementação das missões de serviço público em redes sobre o conjunto do sistema econômico e social, e a maneira como eles contribuem ao exercício das missões gerais: contribuição a coesão social através das dimensões de democracia, de equidade e solidariedade, contribuição para uma política de desenvolvimento durável e, enfim, contribuição para uma política de emprego.

A quarta categoria é concernente a avaliação da regulamentação. Essa avaliação deve ser feita através da implementação de procedimentos tendo como missão, de uma parte, avaliar regularmente a capacidade do regulamentador de fazer convergir o mercado em direção aos objetivos que lhe foram fixados pelo governo, de outra parte, de apreciar se o custo da regulamentação permanece proporcional aos benefícios que a sociedade é beneficiada.

O regulamentador independente se encontrará progressivamente colocado no centro do processo de produção e difusão da informação. Ele será naturalmente incumbido de avaliar tanto o impacto das reformas quanto a conformidade dos serviços aos objetivos do serviço público. Dessa forma, o CGP indica que dois procedimentos de informação deverão ser seguidos pelo regulamentador:

— um primeiro, padronizado e validado pelos poderes públicos, definiria os indicadores elementares sobre o conjunto dos domínios de desempenho e fixaria o ritmo de sua publicação;



— um segundo procedimento, mais amplo, deveria ser concebido para tratar de maneira mais aprofundada os *dossiers* como aqueles relativos a coesão social ou a integração do território de maneira a completar as tabelas normalizadas regularmente alimentadas na conjunto do primeiro procedimento.

**TABELA 5.1 Aspectos Multidimensionais da Avaliação do Sistema de Regulamentação.**

Critérios constitutivos de avaliação dos serviços	Eficiência Econômica		Eficiência dos Serviços		Eficiência da Regulamentação
	Critérios técnicos	Critérios de mercado	Critérios relacionais	Critérios do bem comum	
<b>Curto prazo</b> Definição do serviço e de seus efeitos diretos	Indicadores de produtividade integrante das noções de qualidade industrial	Indicadores financeiros (capacidade de investimento...) e indicadores da estrutura de mercado (parte de mercado...)	Indicadores da satisfação dos usuários (individualização dos serviços, nível de serviços...)	Indicadores (espacial e social) de acessibilidade aos serviços	Produtividade e qualidade  Indicadores de satisfação
<b>Longo prazo</b> Definição dos efeitos externos e impactos	Contribuição para o crescimento econômico (externalidade positiva)		Contribuição para a coesão social, integração territorial, solidariedade social, desenvolvimento durável		Custo benefício da regulamentação

Fonte: Commissariat Général du Plan (2000)

## Capítulo 6

### Conclusões

Ao longo dessa trabalho, foi mostrado que os SEE brasileiro e francês apresentaram grandes semelhanças na história de sua constituição, tais como a presença do setor privado na sua criação, a entrada do Estado no setor estabelecendo as bases para a estruturação atual e o caráter dado aos serviços de energia — vistos como serviços públicos e gozando de um estatuto especial. Porém, após o final da II guerra mundial, apesar de serem mantidos os princípios inerentes a noção de serviço público e a forma de organização institucional dos denominados monopólios públicos dos setores de energia, o desenvolvimento dos setores nos dois países é diferente.

Para ser reconstruída, a França cria várias empresas com finalidades bem precisas e, estabelecendo metas de desenvolvimento através de planos quinquenais, consegue harmonizar o vasto leque de tarefas com um razoável equilíbrio financeiro. No caso das empresas energéticas, particularmente a EDF constituiu-se num elemento da política social, de emprego e de diminuição dos desequilíbrios regionais, sobretudo devido a política de equalização tarifária.

Além disso, essa empresa transformou-se numa grande corporação internacional do setor energético, desenvolvendo tecnologias e estabelecendo agressiva política de internacionalização de suas atividades. Pautando suas ações na França, a partir dos princípios relacionados a noção do serviço público, a EDF consegue contribuir de forma expressiva para o equilíbrio orçamentário do Estado francês ao constituir-se na maior exportadora de energia elétrica na Europa [STOFFAËS e SAAB (1998:53)].

Não obstante, a aceleração do processo de constituição da União Europeia e o seu mercado comum bem como, o questionamento crescente da sociedade sobre a política nuclear francesa, determinaram mudanças no sistema de regulamentação daquele país. Dessa forma, este trabalho descreve a maneira como as instituições francesas ligadas ao setor elétrico reagiram no sentido de oferecer respostas as exigências de introdução de maior concorrência naquele setor e aquelas referentes ao tratamento da questão nuclear.

O trabalho mostra também que não foram pequenas as dificuldades relacionadas a manutenção dos princípios relacionados a noção de serviço público, aspecto tão fortemente ligado as tradições e costumes franceses, concomitantemente à introdução da concorrência no setor elétrico naquele país.

Evidentemente, as reformas não são fáceis de ser implementadas, pois além de afetarem as formas de viver e de pensar da população, elas precisam de algum tempo para ser processadas adequadamente. Devido a isso, como é mostrado nesta Tese, várias transformações foram implantadas respeitando-se as solidariedades nacionais. Isso não implicou adoção de rápido e indiscriminado processo de desregulamentação - como ocorreu no Brasil, uma vez que os serviços públicos poderiam ser descaracterizados tais como eles estão estruturados na França.

Desta forma, buscou-se uma adaptação do corpo da doutrina dos serviços públicos, tais como eles são concebidos pelo Estado francês, propondo-se modificações aceitáveis para os parceiros europeus susceptíveis de conciliar o cumprimento dos serviços de interesse econômico geral com o desenvolvimento da concorrência. Assim, após quatro anos da elaboração da Diretiva 96/92 CE do Parlamento europeu relativa as regras comuns do mercado interior de eletricidade, o Parlamento francês finalmente aprovou a transposição da diretiva para o direito nacional daquele país.

Esse período relativamente longo de discussão da nova legislação do setor elétrico pela sociedade civil, sindicatos, partidos políticos, empresas e entidades governamentais, para em seguida ser aprovada pela Assembléia Nacional Francesa, refletiu as dificuldades para conciliar as características da energia elétrica enquanto serviço público tipicamente francês e os aspectos da concorrência determinados por Bruxelas, preservando-se o caráter democrático com o qual decisões cruciais como essas devem ser pautadas. Dessa forma, constituindo-se no último país

européu a realizar a transposição da referida diretiva para a legislação nacional, a França reafirmou a importância do setor elétrico para a sua economia e a sociedade em geral.

Apesar da forma da transposição não ter significado uma unanimidade entre os partidos e sindicatos - ver anexos 3, 4, 5 e 6, constata-se que, devido a importância econômica do setor elétrico francês no contexto europeu, além das especificidades características do modelo de organização do setor na França, visivelmente aquele país teve um papel determinante na definição das grandes linhas da Diretiva 96/92 CE do Parlamento europeu. Assim, a nova legislação francesa para o setor elétrico, aproveitou-se largamente os espaços permitidos pela diretiva europeia no sentido de serem mantidos ao máximo as características do modelo estabelecido no sistema elétrico da França<sup>1</sup>. Como é mostrado, alguns aspectos chama a atenção dessa nova legislação tais como:

— a possibilidade de manutenção das características dos serviço público no fornecimento da eletricidade; afirmação de que a manutenção dessas características de serviço público é necessária para assegurar o aprovisionamento, a proteção do consumidor e a proteção do meio ambiente que, para os franceses, a livre concorrência, unicamente, não pode dar automaticamente garantias para isso;

— a possibilidade dos países membros realizarem planejamento a longo prazo como forma de serem criados os meios para o cumprimento das obrigações relacionadas as obrigações do serviço público; e,

— oferece aos países membros, em conformidade ao princípio da subsidiaridade e respeitando os princípios gerais do regime concorrencial, a possibilidade da escolha do regime melhor adaptado as suas situações particulares.

Não obstante, pode-se afirmar que, com a aprovação da nova legislação francesa para o setor elétrico cumpriu-se apenas uma etapa de um longo processo de aperfeiçoamento institucional, e, duas conclusões podem ser constadas nesse processo:

---

<sup>1</sup> Na análise da Diretiva 96/92 CE do Parlamento europeu relativa as regras comuns do mercado interior de eletricidade, constata-se a existência de grande flexibilidade, possibilidade de manutenção de especificidades nacionais e considerações de natureza sociais relacionadas aos países membros da comunidade.

De um lado, a França deu um passo importante no sentido de constituir uma doutrina do serviço público que poderá ser bem compreendida tanto internamente como no exterior, podendo, ao mesmo tempo, ser adaptada à evolução econômica e social contemporânea. Evidentemente, isso exige um esforço permanente de atualização, de explicitação e de interpretação dos princípios que se encontram enraizados na história do direito, das instituições e da cultura francesa. As ambigüidades e dificuldades que subsistem poderão ser superadas futuramente, caso a Europa consiga compatibilizar seus dois fundamentos: o mercado e a coesão.

Do outro, existe nesse momento na França um modelo de organização particular dos serviços públicos em redes que a princípio foi adotado por outros países, mas que já foi abandonado por muito deles. A organização atual dos serviços públicos franceses está sendo melhorada não só para atender as novas exigências dos usuários mas também e, sobretudo, desenvolver a competitividade de suas empresas.

Não obstante, não se pode ignorar que a flexibilização do monopólio de mais de cinquenta anos da EDF naquele país resultará num confronto com outros grupos internacionais. A garantia de manutenção e de desenvolvimento desse grande operador nacional, principal responsável da manutenção das características do sistema elétrico francês, pressupõe uma ampla renovação da organização do mercado francês de energia. Essa foi a principal consequência da integração da França ao mercado elétrico europeu. Portanto, além dos esforços visando a efetiva implantação do modelo construído para adaptar o mercado francês a diretiva europeia setorial, as grandes linhas de discussões em curso hoje na França sobre esse assunto passam, entre outros aspectos, pela renovação do parque de produção nuclear, o financiamento das obrigações do serviço público e a evolução futura da EDF [DUMONT (1998)].

Além disso, algumas questões ainda devem ser levadas em conta no modelo de regulamentação francês, tal como os problemas inerentes a autoridade regulamentadora criada, a CRE. Essa poderá ser chamada a arbitrar vários conflitos de interesse que podem refletir problemas decorrentes da inexistência de plena autonomia daquela entidade. Além disso, outros problemas decorrente das relações privilegiadas da EDF com o Estado, o qual desempenha vários papéis: ao mesmo tempo regulamentador, prescritor do serviço público e acionário — tem o controle acionário de quase todo o sistema elétrico do país [COMMISSARIAT GENERAL du

PLAN (2000:67)]. Isso exigirá transparência e independência nas decisões tomadas, sobretudo devido ao fato de muitas empresas de seus países vizinhos entenderem que a forma como a França transpor as diretivas comunitárias ter significado a recusa a adotar a reciprocidade da abertura dos mercados.

Outro aspecto passível de ser questionado tanto pelas autoridades europeias da concorrência quanto aos concorrentes mesmos da EDF, é o monopólio de direito da EDF-produção para a alimentação da clientela cativa. Isso poderá criar uma série de problemas para a sua inserção plena no mercado concorrencial europeu devido a três razões:

- a. *a EDF será obrigada de forma permanente a comprovar, com todas as dificuldades que são ligadas a essa questão, que sua política comercial sob o mercado concorrencial não utiliza subvenções cruzadas entre clientela livre e cativa;*
  - b. *a EDF corre o risco ser proibida de participar de interessantes mercados de distribuidores livres devido a ausência de 'reciprocidade'; e*
  - c. *o interesse na abertura de um mercado spot na França será reduzida; abertura que seria útil tanto para a EDF quanto para os consumidores livres franceses.*
- [COMMISSARIAT GENERAL du PLAN (2000:58)].

No caso do Brasil, o panorama é diferente. Embora o país tenha desenvolvido uma enorme estrutura de geração, predominantemente hidrelétrica (uma das maiores do mundo), e milhares de quilômetros de redes de transmissão e distribuição de energia elétrica, constituindo um modelo empresarial predominantemente estatal, que apresentava bons indicadores de eficiência técnica, a acentuação da crise fiscal brasileira faz com que o Estado passe a utilizar as suas empresas para captação de recursos no exterior. Portanto, o Estado brasileiro, que possuía empresas energéticas que, em certo sentido, o auxiliavam financeiramente, diante do agravamento dos graves problemas macroeconômicos na economia brasileira, criou as condições para a desestruturação econômico-financeiramente de suas empresas. Isso determinou a necessidade de um reestruturação no SEE brasileiro.

Apesar da tentativa de segmentos sociais (tais como sindicatos e técnicos ligados ao setor elétrico, o meio acadêmico e partidos políticos) de ampliar as discussões e negociações sob o rumo da reforma a ser implantada, o governo de FHC, comprometido com as orientações dos organismos credores do Brasil (FMI, Banco Mundial), empreendeu a reforma do setor elétrico sob as orientações estabelecidas por aqueles organismos internacionais.

Realmente, a reforma só viria efetivamente a começar após o início de um polêmico processo de privatização dos ativos públicos do segmento de distribuição do setor elétrico brasileiro que, até o presente momento, já vendeu cerca de 62 % de todo o segmento. A nova etapa desse processo, encontra-se em fase de preparação e, apesar da resistência de técnicos e trabalhadores ligados às empresas bem como, uma parcela expressiva da sociedade civil e de alguns partidos políticos, com muita dificuldades o governo tenta encaminhar a venda do segmento de geração.

As reformas em fase de implementação, baseando-se fundamentalmente nas orientações da consultoria inglesa COOPERS & LYBRAND, assumiram as características sobretudo dos modelos ingleses e americano, os quais apresentam como pressuposto básico o livre exercício da concorrência entre os agentes. Como é indicado na tese, nesse modelo o papel dos Estado é minimizado, ficando circunscrito basicamente às atividades de regulamentação. Portanto, para essas sociedades industrialmente maduras que, além de deterem empresas elétricas de porte internacional, têm ampla tradição na atividade regulamentar, apesar dos vários problemas apresentados, o modelo parece ser apropriado.

No entanto, como é mostrado no corpo dessa tese, evidentemente esse modelo de reforma não é o melhor caminho para o setor elétrico brasileiro. Entre os vários problemas dectados, destacam-se o próprio processo de privatização que oferece uma perspectiva inadequada da forma dos investimentos privados serem realizados no setor elétrico brasileiro [ROSA e SENRA (1995)]; os problemas distributivos verificados sobretudo na política tarifária adotada; a inexistência de uma articulação do setor elétrico com políticas públicas ligadas ao emprego e renda; a falta de perspectivas do setor no sentido desse contribuir para o desenvolvimento tecnológico autônomo do país; e, finalmente, o erro estratégico do abandono do planejamento determinativo diante do ambiente de incertezas, de risco e da lógica de valorização dos capitais privados que poderão ser estabelecidos no setor pela concorrência. Em resumo, ao se distanciar dos princípios que norteiam a energia elétrica como uma atividade tipicamente de serviço público, a reforma em curso no setor elétrico brasileiro priva o país de um importante elemento para a condução de uma efetiva política energética.

Naturalmente, diante de tudo que foi discutido nesta Tese, parece ser razoável o estabelecimento de uma 'reforma da reforma' do setor elétrico brasileiro. Esta teria como função básica, a garantia das características do provisão da energia elétrica intrinsecamente ligadas à noção de serviço público. Por isso, tratando-se de uma questão emergencial e determinante para o futuro da sociedade brasileira, dois aspectos devem ser considerados. O primeiro é que esse processo sugerido deverá ser inevitavelmente articulado com um conjunto de medidas de políticas econômicas de curto e longo prazos, de forma a reorientar a postura brasileira diante da questão da dívida, da privatização do patrimônio público, de considerações sobre os graves problemas sociais vivido pelo país e, finalmente, a afirmação da soberania nacional. O segundo aspecto, é que, constituindo-se numa amplo conjunto de tarefas de difícil compatibilização, portanto, pressupõe-se uma mudança do quadro político vigente no Brasil.

Dessa maneira, entre as sugestões passíveis de serem formalizadas à luz da experiência francesa, inicialmente, o próprio processo de privatização em curso precisa ser repensado. Essa tese mostra nas discussões teóricas e na análise comparativa com o setor elétrico francês — o qual, mantendo a propriedade preponderantemente pública, é eficaz —, que a questão da propriedade não é um aspecto determinante para a melhoria da eficiência produtiva e sobretudo da eficiência alocativa do setor.

Nesse sentido, um primeira recomendação dessa tese é a suspensão do processo de privatização em curso no Brasil.

Um segundo tipo de problemas do modelo é a questão distributiva. Neste período de transição, no Brasil deve ser dada uma maior atenção aos aspectos distributivos e, neste ponto, temos muito a aprender com o SEE francês. SANTOS et alii. (1999) mostram que a existência no setor elétrico brasileiro de uma orientação comercial das empresas concessionárias gera conflitos entre a lógica do setor privado, de maximização de lucros, e a da prestação de serviços públicos visando a maximização do bem-estar. Nesse aspecto, a política tarifária é o elemento chave para se compreender como vem se dando esta nova forma de concentração de renda no país.

Dessa maneira, ao invés das tarifas se constituírem em elemento que possibilite a diminuição da acentuada desigualdade social vigente atualmente no Brasil, elas vêm se constituindo num fator de restrição do desenvolvimento social. Os autores acima declaram que,



"...a reestruturação do setor elétrico consolidou em definitivo a instauração da lógica comercial à prestação de serviços de caráter eminentemente público, intrinsecamente ligados ao desenvolvimento sócio-econômico, sendo que a privação desses serviços, especialmente para o consumidor residencial, excluído, implica em ampliação da desigualdade." [SANTOS et alii. (1999)].

Nesse aspecto, a política tarifária adotada sobretudo para atrair os investimentos internacionais no processo de privatização e a expansão das atividades privadas setoriais, de forma alguma atende as necessidades de grande parte da sociedade brasileira. Pois, mantendo o subsídio cruzado privilegiando os consumidores livres (mais rentáveis) em detrimento dos consumidores cativos, e, as baixas tarifas das indústrias eletrointensivas, aquela política cria uma forte viés distributivo, no qual acentua-se a concentração das rendas do setor nas mãos de grupos industriais.

Portanto, além do estabelecimento de uma política tarifária regressiva com a diminuição da renda familiar, do estabelecimento de uma atenta fiscalização e de pesadas punições para se inibir as práticas de viés tarifário em favor dos clientes livres, as autoridades regulatórias brasileiras deverão também manter a isonomia das tarifas em todo território nacional. Para isso, deverá ser criado um mecanismo financiador com características semelhantes ao *Fonds de péréquation de l'électricité* adotado na França.

Outro aspecto que chama atenção é que o arcabouço legal da reestruturação do setor elétrico não estabelece metas de universalização dos serviços, transferindo parte da responsabilidade da definição desse aspecto crucial para os concessionários. Isto deverá ocorrer através de contratos. Portanto, caberá ao regulamentador a obrigação de forçar efetivamente os agentes perseguirem os objetivos sociais da prestação desses serviços.

Esses e alguns outros problemas ocorreram, sobretudo devido ao fato de ter sido iniciado um processo de privatização concomitantemente à constituição do novo modelo. Portanto, não houve uma prévia coordenação para o estabelecimento de novas regras e, ao mesmo tempo, iniciou-se a venda das empresas públicas.

Num cenário da <sup>5</sup>revisão da reforma empreendida, atenção especial dos regulamentadores deverá ser conferida também aos riscos de ocorrer uma reconcentração do setor elétrico, haja visto que o prazo mínimo de dois anos impedindo que os investidores se desfaçam dos seus

‘negócios’, em breve expirará para as primeiras empresas privatizadas. Portanto, uma medida simples e eficaz deverá ser adotada: a revisão da Lei de Concessão, adequando-a à Constituição de forma que não seja permitido que as concessões adquiridas por meio de licitação possam ser transferidas para terceiros. Dessa maneira, será abortado um processo de reconcentração e de conformação de uma estrutura oligopólica privada no setor, extremamente danoso à sociedade brasileira e de difícil gestão por parte do órgão de regulamentação. Além disso, esse processo exigirá uma postura firme do regulamentador, que deverá desenvolver mecanismos de controle preventivo, pressupondo o acompanhamento sistêmico dos movimentos estratégicos dos agentes atuantes no mercado elétrico brasileiro.

No que diz respeito à característica de planejamento a ser desenvolvido no setor elétrico brasileiro, será preciso definir-se previamente qual a intensidade e amplitude da concorrência que se deseja para o setor elétrico brasileiro. Isso pressupõe a escolha dos segmentos ou mercados regionais nos quais deverá ser estimulada uma concorrência fortemente regulamentada. A partir daí, deve-se conviver com os planejamentos indicativo nas áreas de concorrência e o planejamento determinativo. Esse deverá ser explicitamente detalhado — diferente dos aspectos gerais da política energética no que concerne o setor elétrico —, apresentando diretrizes e objetivos globais de médio e longo prazos para o setor (como por exemplo, a orientação geral do planejamento da expansão, política tarifária e tecnológica do setor, metas de emprego e aspectos distributivos). Dessa forma, o planejamento estratégico do setor elétrico funcionará como um instrumento de política pública.

Por fim, é necessário o estabelecimento de um mecanismo amplo e permanente de avaliação do sistema de regulamentação do setor, semelhante aquele descrito no capítulo anterior, que ofereça as condições de se conhecer o desempenho do setor elétrico brasileiro tanto nos aspectos puramente técnico-econômico quanto aqueles relacionados ao desenvolvimento social.

## Referências Bibliográficas

- ABREU, Y. V. A introdução da concorrência no setor elétrico brasileiro: questões e perspectivas. São Paulo: IEE / USP, dissertação de mestrado, 1999.
- ANEEL. *Legislação Básica do Setor Elétrico*. Brasília: Agência Nacional de Energia Elétrica, 1998.
- ASSOCIATION pour L'HISTOIRE de L'ÉLECTRICITÉ en FRANCE - AHEF. Actes du 11<sup>e</sup> Colloque de l'AHEF, 3-5 avril.: Paris. *La nationalisation de l'électricité en France: nécessité technique ou logique politique ?* Paris: PUF, 1996.
- BAER, W., McDONALD, C.. Um retorno ao passado ? A privatização de empresas de serviços públicos no Brasil: O caso do setor de energia elétrica. *Planejamento e Políticas Públicas*, Nº 16, dezembro, pp. 5 - 38, 1997.
- BAJAY, S. V. e CARVALHO, E. B. Planejamento indicativo: pré-requisito para uma boa regulação do setor elétrico. In: *Apostila do Curso Cenários*. São Paulo: UNICAMP / USP/ EFEI, 1998.
- BALASSA et al. *Development strategies in semi-industrial economies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982.

- BANDEIRA de MELO, A. C. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. São Paulo: RT, p. 1, 1973.
- BARJOT, D., MORSEL, H. Actes du 11<sup>e</sup> Colloque de l'AHEF, 3-5 avril.: Paris. *La nationalisation de l'électricité en France: nécessité technique ou logique politique ?* Introduction générale, pp. 7-25. Paris: PUF, 1996.
- BARZEL, Y. *Economic analysis of property rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- BAUBY, P. *Reconstruire l'action publique: services publics, au service de qui?* Paris: Syros, 1998.
- BAUMOL, W., PANZAR, J. and WILLIG, R. *Contestable markets and the theory of industry structure*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1982.
- BAUMOL, W. J. Contestable markets: an uprising in the theory of industrial structure. *American Economic Review*, 1982.
- BELLON, B., CARTELIER, L. et alii (coor.). *L'Etat et le Marché*. Paris: Economica, 1994.
- BLANCHET, L. A. *Concessão de serviços públicos: Comentários à Lei 8.987/95 e à Lei 9.074/95 com as inovações da Lei 9.427/96 e da Lei 9.648/98*. Curitiba: Jurná Editora, 1999.
- BÔA NOVA, A. C. *Energia e classes sociais no Brasil*. São Paulo: Edições Loyola, 1985.
- BOISSON, P. *Énergie 210-2020: Les chemins d'une croissance sobre*. Commissariat Général du Plan. Paris: La documentation française, septembre 1998.
- BOUITTES, J. P., LEBAN, R., LEDERER, P. *Concurrence et réglementation dans les industries de réseau en Europe : du cas général à celui de l'électricité*. Paris: CEREM, décembre, 1993.
- BOYER, R. *A teoria da regulação: uma análise crítica*. São Paulo: Nobel, 1990.

- BOYER, R., SAILLAN, Y.(coord.). *Théorie de la régulation: l'état des savoirs*. Paris La Découvert, 1995.
- BOYER, R., DRACHE, D. *States against markets: the limits of globalization*. New York: Routledge, 1997.
- BRODER, A. Un aspect des relations État-technologie-industrie: La Compagnie Générale d'Électricité et le développement de l'Électricité en France, 1898-1946. In: *História das empresas e desenvolvimento econômico*. SZMRECSÁNYI, T., MARANHÃO, R. (orgs.). São Paulo: HUCITEC / FAPESP / ABPHE, 1996.
- BUCHANAN, J.et alii. *Toward a theory of the rent-seeking society*. College Station, Texas A&M University Press, 1980.
- BUTTON, K., SWANN, D. *(The) age of regulatory reform*. Oxford: Clarendon press, 1989.
- CALABI, A. et alii. *A energia e a economia brasileira*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1983.
- CARTELIER, L., FOURNIER, J., MONNIER, L. *Critique de la raison communautaire*. Paris: Economica, 1996.
- CARVALHO, E. B. Defesa da concorrência no setor elétrico. In: Apostila do Curso Cenários. São Paulo: USP / UNICAMP / EFEL, 1998.
- CHANG, H.-J. The economics and politics of regulation. *Cambridge Journal of Economics*, Oxford: Oxford University Press., vol.21, n°6, 703-728, november, 1997.
- COHEN, E., HENRY, C. Service public: secteur public. Conseil d'analyse économique du Premier Ministre. Paris: La Documentation Française, 1997.
- COASE, R. H. The nature of the firm. *Economica*, november, 4, 386-405, 1937.
- \_\_\_\_\_. The problem of social cost. *Revue Française d'Economie*, automne, 1992.

- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN. *Services publics en réseau: perspectives de concurrence et nouvelles régulations*. Rapport du groupe présidé par Jean Bergougnoux. Paris: La documentation Française, 2000.
- CONSTITUIÇÃO da REPÚBLICA FEDERATIVA do BRASIL. Manual de legislação atlas. São Paulo: Editora Atlas, 1989.
- COOPERS & LYBRAND. *Options and initial views*. Projeto de Restruturação do Setor Elétrico Brasileiro — RESEB / MME / ELETROBRÁS. São Paulo, 1996.
- \_\_\_\_\_. Projeto RESEB-Etapa IV. Relatório Consolidado Etapa IV-1. Vol. I: Sumário Executivo; Vol. II: Projeto Comercial e Regulamentar. São Paulo: junho, 1997.
- CRAIN, W. and EKELUND Jr., R. Chadwick and Demsetz on competition and regulation. *Journal of Law and Economics*, 19 (1), 149-162, 1976.
- CRETELA JÚNIOR, J. *Contratos Administrativos*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- CUEVAS, F. *La réglementation d'un monopole nature. Le cas de l'industrie électrique en Amérique Latine*. Une approche politico-économique. Montpellier: Université de Montpellier I, 1993. (Thèse, doctorat en économie).
- CULLIS, J., JONES, P. *Microeconomics and the public economy: a defence of leviathan*. Oxford: Basil Blackwell, 1987.
- CURIEN, N. Régulation des réseaux: approches économiques. *Réalités Industrielles*, oct., 20-26, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Économie des réseaux*. Collection Repères. Paris: La Découverte, 2000.
- DEMSETZ, H. Why regulate utilities ? *Journal of Law and Economics*, vol.11, 1968.
- \_\_\_\_\_. A framework for the study of ownership. In: DEMSETZ, H., *Ownership, control, and firm*. Oxford: Basil Blackwell, 1988.

- DENOIX de SAINT MARC, R. *Le service public. Rapport au Premier ministre*. Paris: La documentation Française, 1996.
- DIAS LEITE, A. *A energia no Brasil*. São Paulo: Nova fronteira, 1997.
- DIAZ-ALEJANDRO, C. Good-bye financial repression, hello financial crash. *Journal of Development Economics*, vol. 19, n<sup>os</sup> 1-2, 1985.
- DOSI, G. et alii. (eds.). *Technical change and economic theory*. London: Pinter, 1988.
- DORNBUSCH, R. and EDWARDS, S. (eds.). *The macroeconomics of populism in Latin American*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- DUMONT, J.-L. *Réussir la future organisation électrique française*. Paris: La documentation Française, 1998.
- ECO, U. *Como se faz uma Tese*. São Paulo: Editora Perspectiva. Coleção Estudos, 1989.
- E.D.F. *Rapport Annuel 1999: Électricité de France*. Montreuil: La Rochefoucauld Éditions, mai, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Rapport Annuel 1998: EDF INTERNATIONALE S.A.* Paris: EDF Internationale, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Électricité de France dans le monde 1999*. Électricité de France - Direction Internationale. Paris: Bleu Équipage Communication, juin, 1999.
- ELETRÓBRÁS. Plano decenal de expansão 1997/2006. GCPS, dezembro, 1996.
- ELETRÓBRÁS. MME / DNDE - ANEEL: Boletim semestral Siese. Síntese 1998, 1998.
- FARNETTI, R., WARDE I. *Le Modèle anglo-saxon en question*. Paris: Economica, 1997.
- FILIPPI, M. et alii. Quelques approches économiques de la notion de réseau: Contenus théoriques et dimensions opérationnelles. *Revue d'économie industrielle*, n<sup>o</sup> 77, 3eme trimestre, 1996.
- FONTAINE, P. *La construction européenne de 1945 à nos jours*. Paris: Seuil, 1996.

- FRIEDMAN, M. *Capitalism and freedom*. Chicago and London: University of Chicago Press, 1962.
- FRISON-ROCHE, M.-A. Réflexions générales sur l'intervention de l'Etat dans la concurrence. In: COMMISSARIAT GÉNÉRAL du PLAN, Groupe Réseaux 2010, 1994.
- \_\_\_\_\_. Qu'est-ce que le service public ? Le point de vue juridique. *Revue de l'énergie*, n° 486, mars-avril, n° spécial, pp.178-186. Paris: Editions techniques et économiques, 1997.
- FURTADO, A. T. Política tecnológica setorial e planejamento energético: algumas lições de um estudo comparativo entre França e Brasil na indústria do petróleo. *Revista Brasileira de Energia*, vol.4, n°2, 7-37. Rio de Janeiro: Publicação da Sociedade Brasileira de Planejamento Energético – SBPE, 1995.
- FURTADO, A. T. Repensando a política energética. *Jornal Adunicamp*, Campinas: Publicação da Associação de docentes da UNICAMP, ano 15, agosto, 1995, pg. 11.
- GILLMAN, J. M. *La baisse du tax de profit*. Paris: Etudes et Documentation Internationales, 1980.
- GRAY, C. Options for state intervention in a market economy: from 'laissez-faire' to command and control., unpublished paper prepared for Economic Development Institute. Washington D.C.: WORLD BANK, 1995.
- GUERRA, S. M.-G. *La politique énergétique brésilienne et le transfert du revenue*. Paris: Université de Paris III, 1986. (Thèse de doctorat)
- HANCHER, L. Slow and not so sure: Europe's long march to electricity market liberalization. *The electricity journal*, novembre, 92-101, 1997.
- HAYEK, F. *The Road to Serfdom*. London: Routledge and Kegan Paul, 1944.
- HENRY, C. *Concurrence et services publics dans l'Union Européenne*. Paris: Ed. PUF, 1997.



- JOHNSON, C. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press, 1982.
- JOHNSON, C. (ed.). *The Industrial Policy Debate*. San Francisco: Institut for Contemporary Studies, 1984.
- JOSKOW, P. L., ROSE, N. The effects of economic regulation. In: SCHMALENSEE, R., WILLIG, R. (eds.), *Handbook of Industrial Organisation*, vol.2. Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1989.
- KATZ, M. L. & SHAPIRO, C. Network externalities, competition and compatibility. *American Economic Review*, june, (75) 3, 424 à 440, 1985.
- \_\_\_\_\_ : Systems competition and network effects. *Journal of economic perspectives*, (8), 2, 1994.
- KERNINON, J. *Droit public économique*. Paris: Montchrestien, 1999.
- KRUEGER, A. The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, vol. 64, n°3, 1974.
- KRUGMAN, P. (ed.). *Strategic trade policy and new international economics*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1988.
- LALL, D. *The poverty of development economics*. London: Institute of Economic Affairs, 1983.
- LEIBENSTEIN, H. Allocative efficiency vs  $x$  - efficiency. *American Economic Review*, vol. 56, n°3, 1966.
- LIEBOWITZ, S. J. et MARGOLIS, S. E. Network externality: an uncommon tragedy. *Journal of Economic Perspective*, (8) 2, 133 à 150, 1994.
- LIMA, J. L. *Estado e energia no Brasil*. São Paulo: IPE / USP, 1984.

- \_\_\_\_\_. 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 de Eletricidade no Brasil, 1995.
- LIPSEY, R., LANCASTER, K. General theory of the second best. *Review of Economic Studies*, vol.24, n°63, 1956.
- LITTLECHILD, S. *Regulation of British Telecommunications Profitability*. London: Department of Industry, 1983.
- LITTLE, I. *Economic Development*. New York: Basic Books, 1982.
- MAJONE, G. *La Communauté européenne: un Etat régulateur*. Paris: Montchrestien, 1996.
- MANKIW, G. and ROMER, D. (eds.). *New Keynesian Economics*. Cambridge: MIT Press, 1991.
- MARANHÃO, R. F. de A. *Capital estrangeiro e estado na eletrificação brasileira: o caso LIGHT 1947-1957*. São Paulo: FFLCH / USP, 1993. (Tese, Doutorado em História).
- \_\_\_\_\_. Estado e capital privado na eletrificação de São Paulo. In: *História das empresas e desenvolvimento econômico*. SZMRECSÁNYI, T., MARANHÃO, R. (orgs.). São Paulo: HUCITEC / FAPESP / ABPHE, 1996.
- MARTINEZ, M. L. *Formação do mercado elétrico no Mercosul*. São Paulo: USP, 1996. (Dissertação de mestrado).
- MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MEMÓRIA DA ELETRICIDADE. *Panorama do setor de energia elétrica no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil, 1988.
- MICHIE, J. Institutional aspects of regulating the private sector. In: GROENEWEGEN, J., PITELIS, C. and SJOSTRAND, S.-E. (eds). *On Economic institutions: theory and applications*. Aldershot: Edward Elgar, 1995.

- MIDTTUN, A. (ed.). *European electricity systems in transition: a comparative analysis*. Oxford: Elsevier, 1997.
- MME. *Balanço energético nacional*. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 1999.
- MUELLER, D. *Public choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- MUKAI, T. Concessões, permissões e privatizações de serviços públicos: Comentários à Lei nº 8.987 de 13/02/95 (com alterações da Lei nº 9.648/98), à Lei nº 9.074/95, das concessões do setor elétrico. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.
- NELSON, R. (ed.). *National innovation systems*. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- NELSON, R., ROSENBERG, N. Technical innovation and national systems. In: NELSON, R. *National Innovation Systems: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, 1993, pp. 3-22.
- OLIVEIRA, R. G., TOLMASQUIM, M. T. A regulação & os grupos controladores das empresas privadas do setor elétrico brasileiro. *Revista Brasileira de Energia*, vol.7, nº 2, 2º sem., pp. 103-118, edição especial do VIII Congresso Brasileiro de Energia, 1999.
- ONS. Operador Nacional do Sistema Elétrico. Informações institucionais. Brasília: MME, 1998.
- PALMA, G. Dependency: a formal theory of underdevelopment or a methodology for the analysis of concrete situations of underdevelopment? *World Development*, vol. 6, nº 7-8, 1978.
- PANZAR, J. and WILDMAN, S. Network competition and the provision of universal service. *Industrial and Corporate Change*, vol. 4, no. 4, 1995.
- PELTZMAN, S. Towards a more general theory of regulation. *Journal of law and economics*, vol.19, nº2, 1976.
- PERROT, A. Ouverture à la concurrence dans les réseaux - L'approche stratégique de l'économie des réseaux. *Economie & prévision*, no. 119, 1995 - 3, pp. 59 - 69, 1995.

- PICARD, J.-F., BELTRAN, A., BUNGENER, M. *Histoire de l'EDF: Comment se sont prises les décisions de 1946 à nos jours*. Paris: Dunod, 1985.
- PIGOU, A. *The economics of welfare*. London: Macmillan, 1920.
- PINTO Jr., H., PIRES, M. C. P. Comportamento estratégicos e assimetria de informação: problemas para o exercício da regulação. *Revista Brasileira de Energia*, vol.7, n° 2, 2° sem., pp. 89-102, edição especial do VIII Congresso Brasileiro de Energia, 1999.
- PIRES, J. C. L. O processo de reformas do setor elétrico brasileiro. *Revista do BNDES*, vol. 6, n° 12, pp. 137-168, dezembro. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- PIRES, J. C. L., PICCININI, M. S. Modelos de regulação tarifária do setor elétrico. *Revista do BNDES*, vol. 5, n° 9, pp. 147-168, junho. Rio de Janeiro: BNDES, 1998.
- POLANYI, K. *The great transformation*. Boston: Beacon Press, 1957.
- POPPE, M., CAURET, L. The French electricity regime. In: MIDTTUN, A. (ed.). *European electricity systems in transition: a comparative analysis*: Oxford: Elsevier, 1997.
- POSNER, R. Theories of economic regulation. *Bell Journal of Economic and Management Science*, vol.5, n° 2, 1974.
- RAMOS, A. B. *Uma visão geral da regulamentação de empresas concessionárias de serviços públicos na teoria econômica*. São Paulo: EAESP da Fundação Getúlio Vargas – FGV, 1993. (Dissertação de mestrado).
- REFAIT, M. *(L') Secteur public en France*. Collection Que sais-je?, n° 1131. Paris: PUF, 1997.
- ROCHA, G. S. Les privatisations rendent encore plus sombre le quotidien des 'cariocas'. In: *Bulletin Option Brésil*, n°20, avril. Paris: Association Option Brésil, 1998.
- ROSA, L. P., SENRA, P. *Participação privada na expansão do setor elétrico ou venda de empresas públicas ?* Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 1995.

- ROSA, L. P. et alii. *O Estado do Rio de Janeiro e a privatização do setor elétrico*. Grupo sobre a Reforma Institucional do Setor Elétrico. - GRISE. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Energia - ENERGE / COPPE, 1996.
- ROSA, L. P., TOLMASQUIM, M., PIRES, J. C. *A reforma do setor elétrico no Brasil e no mundo: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, COPPE / UFRJ, 1998.
- RUSSOMANO, R. et ali. *Lições de direito administrativo*. Rio de Janeiro: José Konfino, 1972.
- SALAMA, P., VALIER, J. *L'économie gangrenée*. Paris: Editions La Découverte, 1990.
- SANTOS, A. Privatization and state intervention - an economic approach. In: MAJONE, G. (ed.), *Deregulation or re-regulation? Regulatory reform in Europe and United States*. London: Pinter publisher, 1990.
- SANTOS, R. R. dos et alii. A reestruturação do setor elétrico brasileiro e a universalização do acesso ao serviço de energia elétrica. *Revista Brasileira de Energia*, vol.7, nº 2, 2º sem., pp. 131-164, edição especial do VIII Congresso Brasileiro de Energia, 1999.
- SASSI Jr., P. M. . A reestruturação do setor elétrico brasileiro e sua influência nas empresas energéticas do Estado de São Paulo. Campinas: PSE / FEM / UNICAMP, dissertação de mestrado, 1999.
- SCHUMPETER, J. *Capitalism, socialism and democracy*. 6<sup>th</sup> edn. London: Unwin Paperbacks, 1987.
- SCITOVSKY, T. Two concepts of external economies. *Journal of Political Economy*, vol. 62, nº2, 1954.
- SOARES, V. R. *Mudanças institucionais e organizacionais no setor elétrico brasileiro frente às novas tendências da dinâmica tecnológica*. Campinas: FEM/PSE/UNICAMP, 1997. (Tese de doutorado).
- SOUTY, F. *Le droit de la concurrence de l'Union européenne*. Paris: Montchrestien, 1999.

- SOUZA, N. S. *Vocação industrial brasileira eletrointensiva: uma opção ou uma imposição*. São Paulo: USP/IEE/Programa de pós-graduação inter-unidades, 1997. (Dissertação de mestrado).
- STIGLER, G. J. The teory of economic regulation. *Bell Journal of Economic Managment Science*, vol.2, n°1, 3-21, 1971.
- STIGLITZ, J. E. Principal-agent problem. In: The Palgrave Dictionary of Economics, vol.3. London: Macmillan, 1987.
- \_\_\_\_\_. Alternative tactics and strategies in economic developement. In: DUTT, A. K. and JAMESON, K. (eds.). *News directions in development economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1992.
- STOFFAES, C. (coord.). *Entre monopole et concurrence: la régulation de l'énergie en perspective historique*. Paris: Editions PAU, 1994.
- \_\_\_\_\_. *(L')Europe de l'utilité publique: des industries de services publics rénovées dans l'Europe libéral*. Paris: ASPE Europe, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Services publics, questions d'avenir*. Rapport du groupe technique «Réseaux 2010» du Commissariat général du Plan. Paris: Editions Odile Jacob, La Documentation Française, 1995.
- STOFFAES, C., SAAB, A.-E. (direction). *Potentiels 2010/2025: EDF dans le monde à venir*. Actes du Séminaire du Comité de la prospective d'EDF, 1er trimestre. Collection actes de colloque. Nancy: Cahiers de Prospective, 1998.
- SWANN, D. *The retreat of State-deregulation and privatisation in the UK and US*. New York: Harvester-Wheatsheaf, 1988.
- TAVARES, M. C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. S/1, 1974.

- \_\_\_\_\_. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*, 4a. edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.
- \_\_\_\_\_. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. *Economia e sociedade*, (4), jun., 21-57. Campinas, 1995.
- TCHAPGA, F. *De la notion de réseau a celle d'industrie de réseau: définitions, implications théoriques et application à l'industrie électrique*. Université Paris XIII, mars, 1999. (mimeo).
- TELLES, A. Q. *Introdução ao Direito Administrativo*. 2a. edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.
- TIROLE, J. and LAFFONT, J.-J. *A theory of incentives in procurement and regulation*. Cambridge: MIT Press, 1993.
- TIXIER, P.-E., MAUCHAMP, N. *EDF-GDF: Une entreprise publique en mutation*. Paris: La Découverte / Collections Recherches, 2000.
- TULLOCK, G. The welfare costs of tariffs, monopolies and theft. *Western Economic Journal*, vol. 5, n°3, 1967.
- UNCTAD. *Trade and investment report*: New York and Geneva: United Nations, 1995.
- VARGAS M. Construção de hidrelétricas. In: *Tecnologia e industrialização no Brasil: Uma perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 1994.
- VICKERS, J. and YARRON, G. *Privatization: an economic analysis*. London: MIT Press, 1988.
- VILLELA, A. V., SUZIGAN, W. *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPA, INPES, 1975.
- WERNECK, R. L. F. *Empresas estatais e política macroeconômica*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1987.

WIEVIORKA, M., TRINH, S. *Le modèle EDF: un essai de sociologie des organisations*. Paris: Editions la découverte. Textes à l'appui, 1995.

**Jornais consultados.**

Le Monde - Vários exemplares.

Figaro - Vários exemplares.

**Revistas.**

La Vue n° 2836 de 06/06/2000



ANEXO 1: TRANSPosição DA DIRETIVA ELÉTRICA - SITUAÇÃO GERAL DA COMUNIDADE EUROPEIA 06/1999.

País	Autriche	Belgique	Danemark	Finlande	France	Allemagne	Grèce	Irlande
<b>Loi électrique</b>	EN1002 7 juillet 1998	7200199	Projet de loi sur l'énergie Electricity Supply Act (ESA)	Electricity Market Act (EMA) de 1993/1993	Loi de loi adoptée par l'Assemblée nationale le 23/06/1998	Loi sur l'énergie 29/01/1998	Projet juillet 1998	Electricity Regulation Bill 1998
<b>Production</b>	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
<b>Autorisations</b>	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
<b>Transport</b>	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
<b>Accès des tiers au réseau (ATIR), régime réglementé</b>	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
<b>Gestion du réseau de transport</b>	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
<b>Cas de refus pour l'accès au réseau</b>	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
<b>Transp. transfrontalier</b>	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
<b>Distribution</b>	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
<b>Commercialisation Trading</b>	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
<b>Régulation</b>	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
<b>Marchés</b>	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
<b>Ouverture du marché</b>	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
<b>Seuil d'éligibilité</b>	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
<b>Exercice de la régulation</b>	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
<b>Utilisation prioritaire de certaines productions</b>	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
<b>Coûts échoués</b>	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
<b>Obligations de service public</b>	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui

(1) Ceci correspond à une recommandation des associations de producteurs et de consommateurs, recommandation émise en septembre 1999  
 (2) Ceci correspond à la publication de la loi, une Commission publique, le gestionnaire du réseau de transport grec S.A. devrait être établi sous le nom de Regulator de l'énergie  
 (3) Une Commission travaille actuellement sur l'optimisation de la tarification (Commission Champagne)

ANEXO 1: TRANSPOSIÇÃO DA DIRETIVA ELÉTRICA - SITUAÇÃO GERAL DA COMUNIDADE EUROPEIA 06/ 1999.

	Itália	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal
<b>Loi électrique</b>	Loi de 14/11/1993 n° 481 Dcreté Bressani: JO 21/01/1993 (2)	1998 Electricity Act 10 Juin 1998	1998 Electricity Act 10 Juin 1998	3/10/1998
<b>Production</b> <b>appel d'offres</b>	oui	oui	oui	oui
<b>autorisations</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Transport</b> <b>Acheteur unique</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Accès des tiers au réseau (ATR) négocié</b>	oui	oui	oui	oui
<b>réglementé</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Gestion du réseau de transport</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Cas de refus pour l'accès au réseau</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Tarifification de transport transnational</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Distribution</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Commercialisation</b> <b>Trading</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Régulation</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Marchés</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Ouverture du marché</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Seuil d'éligibilité</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Exercice de la régulation</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Utilisation prioritaire de certaines productions</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Colla échoués</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Obligations de service public</b>	oui	oui	oui	oui

	Espagne	Suède	Angleterre et Pays de Galles	Norvège
<b>Loi électrique</b>	Electricity Act - JO 23/01/1997 Ley de Energía 19/1998	Ley de Energía (1997 - 837)		Loi sur l'énergie n° 16/1991 Le 10/01 - Ordonnance de marché de 1991
<b>Production</b> <b>appel d'offres</b>	oui	oui	oui	oui
<b>autorisations</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Transport</b> <b>Acheteur unique</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Accès des tiers au réseau (ATR) négocié</b>	oui	oui	oui	oui
<b>réglementé</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Gestion du réseau de transport</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Cas de refus pour l'accès au réseau</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Tarifification de transport transnational</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Distribution</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Commercialisation</b> <b>Trading</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Régulation</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Marchés</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Ouverture du marché</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Seuil d'éligibilité</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Exercice de la régulation</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Utilisation prioritaire de certaines productions</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Colla échoués</b>	oui	oui	oui	oui
<b>Obligations de service public</b>	oui	oui	oui	oui

(1) "L'accès au réseau" doit être payé par tout consommateur éligible et par tout distributeur. Aucun droit particulier pour reporter alors que les dépenses liées par l'accès aux interconnexions pour les importations.  
 (2) La loi prévoit une nouvelle organisation pour l'Etat Spm, constituée en holding de 3 sociétés (production, distribution et vente aux clients capés, vente aux éligibles, gestion du réseau de transport, démantèlement des centrales nucléaires)  
 (3) Une Commission investit essentiellement sur l'optimisation de la planification (Commission Champagne)

## ANEXO 2: ESTRUTURA INDUSTRIAL DO SETOR ELÉTRICO NA UNIÃO EUROPEIA

		Pays ayant un système électrique intégré à dominante publique				à dominante privée	
	France	Grèce	Irlande	Italie	Belgique		
Production	EDF (93%) auto-producteurs et quelques régies municipales (5%); régies municipales SEM; Sites d'intérêt collectif agricoles pour l'électricité	PPC (Public Power Corporation) (100%)	ESB (Electricity Supply Board) (100%)	ENEL (78%) 70 régies municipales (5%); Auto-producteurs industriels (17%) (sur la base du coût évité)	ELECTRABEL (94%) privée SPE (Société Coopérative de Production d'Electricité) (2,6%) Auto-producteurs (3,4%)		
Transport	EDF (100%)	PPC (100%)	ESB (100%)	Le capital du réseau est partagé entre l'ENEL, des indépendants et des Cies municipales	CITE (100%) (Sis pour la Coordination de la production et du transport de l'électricité) Electrabel à 93%		
Distribution	EDF (93%) quelques régies municipales ou SEM (3%)	PPC (100%)	ESB (100%)	ENEL (95%) Régies municipales (5%)	600 municipalités approvisionnées par 44 sociétés de distribution (Sis à capital mixte avec préférence Electrabel)		
Pays ayant un système électrique séparément local et/ou régional							
	Allemagne	Autriche	Danemark	Norvège	Espagne		
Production	9 Sis supra-régionales (81%) dont RWE, Preussen Elektra, Bayernwerk; 80 ent. régionales (9%); 900 ent. municipales et locales privées (10%)	Verbund Gesellschaft (9 ent. fédérales) (50%) 8 ent. provinciales, 5 ent. municipales et 200 auto-producteurs (50%)	4 ent. détenues dans le capital et dirigées par les Sis de distribution respectant au sein de 2 communes ELSAM (autres activités sur réseaux électriques, usines et autres de ELKRAFT appartenant au réseau national des producteurs indépendants)	127 entreprises de production: municipalités et communes (53%); Statkraft SP (36%); ent. privées (15%); le secteur public détient 85% de la production	4 groupes verticalement intégrés: Endesa public (60%); Iberdrola privé (23%); Unión Fenosa (12%); Hidroeléctrica del Cantábico (3%) auto-producteurs (9%)		
Transport	Les 9 sociétés supra-régionales (100%)	Verbund 78% pour la THT 12% de la RT	ELSAM (ent.) ELKRAFT (autres) 3 réseaux indépendants	Statnet SK (public) le réseau national RT opérée de Statnet SP le 1/1/1992	Redes (100%) Red electricas españolas		
Distribution	Les 9 Sis supra-régionales (34%); 80 ent. régionales (39%); 900 ent. municipales et locales privées (17%)	9 ent. provinciales (dont 8 provinciales); 5 ent. municipales; quelques petites distributeurs (zones isolées); Verbund approvisionne directement certains gros consommateurs	48 entreprises municipales 42 coopératives rurales quelques sociétés mixtes	Plus de 100 ent.; 33 ent. de gros; 104 ent. de distribution propriétaires de réseaux locaux; (37 coopératives ou intercommunales, 47 Sis par action) une centaine de Sis sont intégrés (opérateurs de production et de distribution)	4 groupes: Endesa 42,7%; Iberdrola 40,2% Unión Fenosa 14%; H. Cantábico 2,8%		
Pays ayant un système électrique à géométrie variable et/ou participation privée							
	Angleterre et Pays de Galles	Finlande	Pays-Bas	Portugal (1)	Suède		
Production	National Power (privé) (33%); British Energy (nucéaire central) + centrales publiques (privé) (66%); Power Gen (privé) (31%); Producteurs indépendants, REC (2,5%) et EDF (nucéaire)	Ent. publiques TVO (40%); Ent. privée PVO (20%); Collectivités locales (20%) Les 2 réseaux intercommunaux TVS et TVS ont fondé le 1/9/97 pour former la Finnish Power Grid Ltd (capital partagé entre PVO TVO TVS Teht et des investisseurs institutionnels)	4 entreprises de production (capital détenu par les Sis de distribution)	CPPE (Compagnia Portuguesa de Produção de Electricidade) (96%) Auto-producteurs et quelques producteurs indépendants (10%)	8 grands ent. (90%) (privés ou publics, dont Vattenfall, public, 50% et Sydkraft privée, 20%); 200 Sis publics, privés, municipaux (10%)		
Transport	National Grid (privé)	Les 2 réseaux intercommunaux TVS et TVS ont fondé le 1/9/97 pour former la Finnish Power Grid Ltd (capital partagé entre PVO TVO TVS Teht et des investisseurs institutionnels)	SEP (capital détenu par les producteurs)	REN (Rede Electricita Nacional) pris selon 2 systèmes: SEP système fictif public; SET système fictif indépendant	Svenska Kraft		
Distribution	12 REC (Regional Electricity Companies) (privées)	123 sociétés de distribution (dont 75% propriété de municipalités)	33 Sis de distribution (couvert municipales et multilatérales)	4 Sis régionales (Electricidade de do Norte, do Centro, do Lisbon, do Sul); quelques sociétés locales de distribution	Environ 300 entreprises (essentiellement municipales 65%, possédant les réseaux); Vattenfall (13%)		

(1) En fait, c'est un même groupe public qui est en charge de la production, du transport et de la distribution, avec des séparations organiques par activité.

## **ANEXO 3: POSIÇÃO DOS SINDICATOS À RESPEITO DA REFORMA DO SETOR ELÉTRICO FRANCÊS**

### **AVIS DES PARTENAIRES SOCIAUX**

#### *Avis de la CFDT*

L'ouverture à la concurrence des services publics de réseaux implique la mise en place d'une régulation qui ne doit pas avoir pour seule mission d'organiser la concurrence, mais bien de prendre en compte les missions de service public, pour ne pas laisser les seules lois du marché et de la concurrence, s'appliquer.

En effet l'électricité, le téléphone, sont aujourd'hui considérés comme des biens essentiels par les citoyens, les événements de la fin 99 sont venus le rappeler à bon escient. De même le transport public de la SNCF, le courrier acheminé par la poste ou le gaz sont des biens de consommation indispensables à l'économie et à la vie publique et ne peuvent donc être traités comme des marchandises « classiques ».

La mise en place d'une régulation organisée est donc une nécessité et celle-ci doit être pérenne.

Les différents acteurs que sont l'état, les entreprises concernées, le consommateur, le régulateur ont un rôle à jouer chacun à sa place.

La régulation doit donc être, dans ce cadre, un élément important pour s'assurer que les conditions nécessaires à la bonne mise en œuvre, au financement suffisant et pérenne des missions de service public soient réunies dans un environnement concurrentiel équitable.

Le nouveau contexte dans lequel évoluent les entreprises publiques concernées, implique de s'interroger sur la gouvernance, l'évaluation et l'organisation à mettre en place pour s'adapter à un environnement qui évolue. Pour autant il serait prématuré de vouloir tirer des conclusions hâtives, de préconiser un scénario plutôt qu'un autre, voir d'évoquer la nécessité de changements profonds en matière d'organisations internes ou juridiques de ses entreprises, à partir de la seule problématique liée à la concurrence. D'ailleurs l'ouverture des marchés concernés est encore trop récente pour en tirer des conclusions qui sont

**Fonte: Commissariat Général du Plan (2000).**

### **ANEXO 3: POSIÇÃO DOS SINDICATOS À RESPEITO DA REFORMA DO SETOR ELÉTRICO FRANCÊS**

- Avis des partenaires sociaux -

parfois lourdes de conséquences. Ainsi pour la CFDT il ne peut être question d'envisager des hypothèses qui conduiraient à l'éclatement des entreprises sous couvert par exemple de la séparation comptable, (certes nécessaire), au regard de subventions croisées, de distorsions de concurrence, voir d'une compétitivité qui ne pourrait s'améliorer qu'en passant par ces alternatives radicales.

De même sur d'éventuelles évolutions de statut juridique, d'ouverture de capital, il ne convient pas de l'aborder à partir d'un travail sur la seule régulation, fût-il complet, car bien d'autres paramètres économiques et sociaux sont à prendre en compte.

Les enjeux se situent d'abord ailleurs et notamment autour de la nécessaire évolution du rôle de la gouvernance de ses entreprises qui intègre bien sur la nouvelle donne économique l'évolution du rôle des acteurs (état notamment) mais aussi la dimension sociale, la rénovation du rôle des conseils d'administrations, d'un management qui soit encore plus réactif et qui laisse plus de place au dialogue social.

La nécessité d'une stratégie industrielle adaptée au nouveau contexte où l'état à son rôle à jouer en tant que propriétaire ou actionnaire n'échappe à personne, de même qu'une stratégie internationale transparente et comprise par tous. La régulation quant à elle doit jouer son double rôle d'organisation de la concurrence et de préservation des intérêts du service public à partir des principes définis par la puissance publique.

La CFDT, qui est favorable à la mise en place d'une autorité de régulation indépendante et adaptée à chaque secteur, pense qu'en contrepartie de celle-ci, la transparence et le contrôle démocratique s'imposent. La proposition de mettre en place des conseils consultatifs, auprès de l'autorité de régulation, auxquels participeraient les différents acteurs, les associations de consommateurs et les organisations syndicales, nous paraît aller dans ce sens en complément du rôle joué par l'état et le parlement.

Paris, le 3 février 2000

## **ANEXO 4: POSIÇÃO DOS SINDICATOS À RESPEITO DA REFORMA DO SETOR ELÉTRICO FRANCÊS**

- Avis des partenaires sociaux -

### *Avis de la CFE-CGC*

#### **De l'objectif du rapport...**

La CFE-CGC a répondu à l'invitation du Commissariat au Plan considérant que la démarche du groupe « Bergougnoux » devait conduire à limiter les effets négatifs des orientations de « déréglementation » des services publics français imposée par l'exécutif communautaire.

En effet, comme le rappelle le rapport dès l'introduction, les secteurs concernés se sont historiquement construits sur la base d'une volonté politique, avec des objectifs de cohésion sociale et d'aménagement du territoire. C'est à dire en référence avec des objectifs « sociétaux » que le marché s'avère incapable de prendre en compte encore aujourd'hui.

C'est pourquoi il n'est pas inutile de rappeler que la CFE-CGC a contribué avec d'autres organisations nombreuses au plan européen à des actions auprès des autorités communautaires pour aboutir dans le Traité d'Amsterdam à la prise en compte de la notion d'intérêt général, et non plus exclusivement de la concurrence, comme mode d'organisation de l'activité économique.

Ceci étant, il est juste de rappeler aussi que les évolutions techniques ont modifié les conditions d'exercice des services en cause et que tout n'est pas le fruit de la seule volonté de faire de l'Europe un immense marché pour les entreprises.

#### **De l'intégration européenne...**

Les services publics se sont construits sur des bases politiques forcément nationales. Il est incontestable que la construction européenne conduira à une intégration des marchés par le gommage progressif des effets de frontières. Déjà des réalisations remarquables sont visibles comme le réseau ferroviaire Thalys, moins visibles comme les coopérations électriques ou gazières.

Si la concurrence accélère ce processus, elle n'en est pas le seul moyen et il faut mentionner tous les accords inter-opérateurs qui existaient avant le mouvement de déréglementation des années 90.

Le rapport souligne à juste titre les différences de conditions des différents secteurs face à l'instauration de la concurrence.

**Fonte: Commissariat Général du Plan (2000).**

## **ANEXO 4: POSIÇÃO DOS SINDICATOS À RESPEITO DA REFORMA DO SETOR ELÉTRICO FRANCÊS**

- Avis des partenaires sociaux -

### **De la clarification des exigences de service public...**

La CFE-CGC ne peut qu'adhérer à l'objectif de clarification des exigences de service public par rapport aux domaines qui peuvent devenir concurrentiels. Elle tient à attirer l'attention sur le fait qu'il ne faut pas se focaliser uniquement sur les références à l'utilisateur ou au client (comme l'égalité de traitement par exemple). Les autres dimensions de nos « services publics » notamment celles touchant à l'aménagement du territoire ou aux politiques de l'environnement doivent être également prises en compte dans la définition de l'intérêt général.

### **Des nouveaux mécanismes de régulation proposés...**

Le rapport indique les trois axes de la régulation : assurer le fonctionnement des marchés intérieurs, permettre les missions de service public maintenues par le législateur et concourir à l'émergence d'un marché européen.

La CFE-CGC aussi tient à la dimension d'indépendance des autorités de régulation. L'idée d'articulation de leur rôle avec celui des services de l'État en charge de l'organisation et du contrôle de la concurrence est intéressante. Ces autorités de régulation doivent rendre compte de leurs missions non seulement devant le parlement mais également devant le Haut conseil du secteur public qui doit voir sa mission élargie en ce sens.

Enfin l'existence des conseils dans lesquels les partenaires sociaux notamment seront représentés dans le respect de la diversité caractérisant notre pays est un gage supplémentaire de fonctionnement démocratique. Une condition toutefois : que le fonctionnement de ces conseils en termes de transmission d'informations et de délais permette une participation effective des partenaires sociaux.

### **En conclusion...**

La CFE-CGC considère positivement l'effort d'élaboration des batteries d'indicateurs de l'efficacité économique des secteurs concernés par cette évolution.

La question du rôle de l'État actionnaire est également posée. Il est vrai que dans certaines occasions la présence exclusive de l'État dans les entreprises françaises de services publics a gêné celles-ci dans les stratégies d'alliance internationale.

Mais il est non moins vrai que cette présence de l'État avait jusqu'à présent évité aux entreprises concernées de sombrer dans la folle course à la rentabilité

**Fonte: Commissariat Général du Plan (2000).**

## **ANEXO 4: POSIÇÃO DOS SINDICATOS À RESPEITO DA REFORMA DO SETOR ELÉTRICO FRANCÊS**

- Avis des partenaires sociaux -

du capital investi qui, avec des exigences de résultats à deux chiffres, conduit soit à des cessions d'activités soit à des réductions d'emploi.

Malgré tous ses défauts, l'action de l'État assure encore une garantie vis à vis de l'intérêt général et de la protection du citoyen...

### **Miscellanées...**

La CFE-CGC s'étonne qu'on ne parle jamais de « l'eau » quand on aborde les services publics. C'en est un incontestablement. La transparence n'est pas la qualité première des prix dans ce secteur. Le client n'a pas le choix de son fournisseur. Les groupes concernés se diversifient notamment dans le câble, la téléphonie, etc. au point que l'eau ne représente au plus que 30% de leurs activités. Pourtant, aucune instance européenne, aucune autorité indépendante ou publique ne vérifie les distorsions de concurrence ou l'absence de subventions croisées entre les secteurs d'activité...

**Fonte: Commissariat Général du Plan (2000).**



## **ANEXO 5: POSIÇÃO DOS SINDICATOS À RESPEITO DA REFORMA DO SETOR ELÉTRICO FRANCÊS**

- Avis des partenaires sociaux -

### *Avis de la CGT*

La CGT récusé le principe général d'ouverture à la concurrence des champs majeurs d'action des services publics. Mais, quelle que soit la situation, elle cherche à peser au maximum pour des choix préservant l'intérêt collectif. C'est le sens de sa participation aux travaux de cette commission où le débat a été large et dynamique.

Le service public ne poursuit pas une finalité interne mais bien des objectifs qui se situent au niveau de la société toute entière. Toute évolution du service public exige un examen en lien étroit avec les enjeux de stratégie de développement non seulement économique voire financier, mais surtout de plein emploi, de progrès social, de croissance durable au niveau de la planète.

Appuyé sur les directives européennes successives et « l'exemplarité » des autres pays européens, le rapport prend trop vite acte de la mise en pièce des grands services publics en réseaux français alors que s'expriment des exigences nouvelles tant dans la société que chez les experts.

Le secteur public est un instrument privilégié de définition et de mise en œuvre d'objectifs industriels nationaux voire européens, de politique d'aménagement, de recherche, de formation et de progrès social. Cette idée de service public, correspond dans le pays à une véritable culture qui affirme que l'intérêt général ne se réduit pas à la somme des intérêts particuliers et que le contrat ne peut se substituer à la définition citoyenne de l'intérêt commun.

Sous couvert d'aller chercher quelques avantages de la concurrence, tout en dépassant l'efficacité des rendements croissants, les théoriciens de la concurrence veulent pour cela généraliser la séparation des infrastructures et de l'exploitation. Dans ce schéma, les infrastructures dont les coûts sont énormes resteraient sous des formes diverses au sein du secteur public tandis que l'exploitation, en dehors du service universel (sorte de service public à minima), serait ouverte à la concurrence.

Le groupe de travail était notamment chargé de réfléchir aux formes de régulation associées à ce schéma d'organisation. Car, il n'est pas si simple de séparer l'exploitation de la gestion du réseau. La complémentarité entre ces deux activités est si forte que la concurrence conduit à l'intégration verticale plutôt qu'à la séparation.

**Fonte: Commissariat Général du Plan (2000).**

## **ANEXO 5: POSIÇÃO DOS SINDICATOS À RESPEITO DA REFORMA DO SETOR ELÉTRICO FRANCÊS**

- Avis des partenaires sociaux -

En fait, à l'exemple des difficultés rencontrées par Réseau Ferré de France (RFF), la SNCF et les pouvoirs publics pour le ferroviaire, on ne sait pas, pour bien des raisons, calculer le tarif optimal d'accès aux infrastructures, et par conséquent, on ne sait pas créer les conditions d'une « concurrence parfaite ». Souvent les coûts de régulation deviennent excessifs sans pour autant que les systèmes mis en place soient efficaces.

Les résultats sont là. Démantelé et concurrentiel, le chemin de fer britannique fonctionne encore moins bien qu'avant. EDF, monopole public intégré, produit l'une des électricités les moins chères d'Europe, tout en garantissant, jusqu'à présent, un degré élevé d'indépendance énergétique et tout en faisant montre d'une exceptionnelle capacité de réactivité en cas d'événements exceptionnels comme par exemple après la tempête de la fin 1999.

Par ailleurs, on note partout la tendance forte des activités privées de réseau à se regrouper sous la pression des rendements croissants. Cela vaut aussi bien pour l'électricité que pour les télécommunications, ou les transports.

Se reconstituent donc des oligopoles et des ententes avec au bout souvent moins de concurrence sûrement, moins d'efficacité et toujours moins de « service public ».

Le processus en œuvre dans les télécommunications et la fourniture d'énergie électrique, aboutit à faire supporter une part relative des coûts, de plus en plus importante, aux ménages et aux petites entreprises, consommateurs captifs par rapport aux grosses entreprises. La réalité de ce phénomène vient d'être confirmée, dans le secteur des télécommunications, par une étude de l'autorité de régulation des télécommunications.

Ainsi, la mise en œuvre de la concurrence dans des secteurs clés couverts jusqu'à présent par des entreprises publiques, en situation de monopole vise d'autres objectifs que l'efficacité. La concurrence y est incompatible avec la péréquation, donc avec les principes d'égalité et de solidarité sur l'ensemble du territoire.

La CGT est opposée à l'abandon des valeurs fondamentales qui ont guidé le service public.

Cela ne signifie pas pour autant qu'elle s'enferme dans le statu-quo, alors que les besoins de service public se diversifient et que des exigences nouvelles se font jour.

**Fonte: Commissariat Général du Plan (2000).**

## **ANEXO 5: POSIÇÃO DOS SINDICATOS À RESPEITO DA REFORMA DO SETOR ELÉTRICO FRANCÊS**

- Avis des partenaires sociaux -

En particulier, les mutations technologiques ouvrent quant à elles des champs d'activité nouveaux. Des produits et des services inédits se développent. La manière de satisfaire à des besoins anciens change.

Une autre exigence, plus fondamentale, s'impose : la démocratie comme mode de conception et de fonctionnement des services publics.

Tout cela valide les revendications de la CGT posées de longue date pour développer et améliorer les services publics plutôt que de céder au dogme libéral de la régulation par le marché.

Entre le seul maintien du service public d'hier et le « service universel » il est possible de définir les contours d'un service public rénové, adapté aux nouvelles exigences sociales.

Il ne s'agit plus seulement de fournir biens ou services de base à un meilleur prix ou en quantité plus importante, mais de répondre à de nouveaux besoins. La question est donc de passer désormais à une conception du service public, du secteur public et, plus largement, des missions publiques qui permette un réel développement des hommes. C'est autour de ce principe que doit s'organiser l'évolution du secteur public.

L'Union économique européenne, de son côté, ne prend pas position sur le service public : elle l'ignore (CF, rapport public 1994 du Conseil d'État). L'Europe ne prend ainsi position ni sur le type d'entreprise le mieux adapté à assumer l'intérêt général sur une base élargie, ni sur les problèmes de propriété, publique ou privée ; les entreprises sont considérées de droit commun dès qu'il s'agit de services marchands.

On peut donc considérer que l'Europe n'exige pas les privatisations d'entreprises publiques à proprement parler ; les gouvernements nationaux qui privatisent ou ouvrent le capital de leurs grandes entreprises publiques pourraient faire autrement.

Par contre l'application généralisée du principe de concurrence sans la définition explicite d'alternatives pour les activités relevant de l'intérêt général fait pencher toute la construction du marché intérieur dans un sens libéral et menace le maintien des principes de service public, partout où ils existent, en Europe.

Avec l'ouverture à la concurrence et l'arrivée d'opérateurs privés auprès des opérateurs historiques - qu'ils restent entièrement publics ou qu'ils soient en

**Fonte: Commissariat Général du Plan (2000).**

## **ANEXO 5: POSIÇÃO DOS SINDICATOS À RESPEITO DA REFORMA DO SETOR ELÉTRICO FRANCÊS**

- Avis des partenaires sociaux -

phase d'ouverture de capital ou de privatisation - se trouve posé un problème fondamental, celui de savoir à qui revient le rôle de régulateur préservant le contenu effectif du service public, des pressions du marché et réglementant de manière nouvelle les rapports entre opérateurs, entre opérateurs et catégories d'usagers.

La distinction en France, entre le rôle à assumer par les entreprises publiques sous monopole de service public et celui de la fixation des objectifs et de l'évaluation des résultats par elles-mêmes est une question d'importance.

Mais est-ce à cette question que vont chercher à répondre les autorités de régulation mises en place parallèlement à l'introduction de la concurrence.

Au vu des missions fixées et des pratiques constatées, ne s'agit-il pas plutôt et exclusivement pour les autorités de régulation :

- d'organiser et contrôler la concurrence, ce qui se traduit toujours par une traque des « avantages » dont bénéficieraient les opérateurs historiques publics ;
- de réformer les systèmes de tarification au profit des gros utilisateurs ;
- de limiter le champ du « service universel » dont les opérateurs publics continuent d'avoir l'obligation et la charge, et d'élargir celui des « services à valeur ajoutée » ouverts à la concurrence privée ?

Face aux enjeux correspondants et aux risques de l'ouverture à la concurrence, il est indispensable :

- de procéder à un bilan complet concernant les effets économiques et sociaux de la mise en œuvre des directives ;
- d'instaurer un débat national concernant l'ensemble des services publics en réseaux, en élargissant cette démarche aux questions de l'eau, des déchets et des transports collectifs notamment urbains ;
- de démocratiser résolument les institutions visant à l'expression des besoins et donc à la fixation des objectifs, celles visant à l'évaluation des résultats et de l'efficacité, celles visant à la transparence des coûts et des tarifs. Cela suppose une représentation et des droits de contrôle plus étendus pour les salariés, les usagers, les élus.

**Fonte: Commissariat Général du Plan (2000).**

## **ANEXO 5: POSIÇÃO DOS SINDICATOS À RESPEITO DA REFORMA DO SETOR ELÉTRICO FRANCÊS**

- Avis des partenaires sociaux -

L'évaluation est de ce point de vue un enjeu majeur

Un rapport du commissariat au plan (entreprise et performance globale, outils, évaluation, pilotage – 1997) suggère l'idée d'efficacité des capitaux par la valeur ajoutée, disponible pour les salariés et la population.

Ces critères alternatifs d'efficacité sociale, à décliner selon le type d'activité, pourraient corriger assez fondamentalement les critères de rentabilité, en permettant d'inclure la recherche de l'intérêt général.

Les entreprises de service public en réseaux ont cette particularité de répondre à la fois à des besoins marchands et non marchands. Cette particularité doit en permanence être prise en compte comme un atout à valoriser et non comme un handicap à supprimer.

C'est cette conception qui doit fonder les rapports du service public avec l'État.

Des engagements pluri-annuels (avec des objectifs pouvant évoluer) de réponse aux besoins d'emplois, d'aménagements du territoire, débattus avec l'ensemble des intéressés : (citoyens – élus – usagers – salariés) pourraient constituer une réponse. Les choix d'investissements devraient se faire à partir de ces objectifs fixés par la nation aux entreprises publiques, en respectant le processus démocratique et la transparence.

Concernant la gouvernance et donc le fonctionnement du Conseil d'Administration, il faudrait effectivement permettre que la loi de DSP de 1983 s'applique dans toute son étendue.

Pour cela, il faudrait augmenter la représentation des salariés et des usagers, réduire celle des représentants de l'État, s'assurer de la compétence des personnalités qualifiées, organiser et permettre l'implication de tous, trouver les formes pour l'élection du Président de façon à assurer cohésion, cohérence et efficacité du CA.

Les cabinets d'audit et de conseils doivent constituer des aides à la décision pour le traitement de questions particulièrement ardues. Il importe que ceux-ci ne se substituent pas à la gestion par la direction l'entreprise, introduisant sans adaptation et sans débat critique les méthodes mises en œuvre dans le secteur privé.

Nous estimons comme le rapport que le statut juridique actuel des entreprises n'est pas un obstacle aux évolutions nécessaires et à la réponse aux besoins de

**Fonte: Commissariat Général du Plan (2000).**

## **ANEXO 5: POSIÇÃO DOS SINDICATOS À RESPEITO DA REFORMA DO SETOR ELÉTRICO FRANCÊS**

- Avis des partenaires sociaux -

financement. Mais nous affirmons qu'il existe un lien très fort entre la nature des réponses aux besoins du service public et le statut d'une entreprise publique ainsi que le statut du personnel.

La question des financements peut se conjuguer avec la nécessité pour les entreprises publiques de s'engager dans des coopérations nationales, européennes, mondiales intégrant les nouvelles technologies. Des coopérations intimes et durables peuvent tout à fait passer par des accords à long terme sans aucune participation en capital.

En outre, il faudrait réfléchir à une transformation du pouvoir financier au plan national et européen, rendant compatibles les taux d'intérêts des investissements financiers et les nouvelles exigences du développement à une modification de la fiscalité de manière, à réduire la place de la rente sur capital public, et enfin à une évolution des règles de placement des organismes institutionnels permettant d'allonger la durée de détention des actifs et de financer de manière satisfaisante les infrastructures lourdes.

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL  
SEÇÃO CIRCULANTE

**Fonte: Commissariat Général du Plan (2000).**

## ANEXO 6: POSIÇÃO DOS SINDICATOS À RESPEITO DA REFORMA DO SETOR ELÉTRICO FRANCÊS

- Avis des partenaires sociaux -

### *Avis de FO*

La CGT-Force Ouvrière a toujours considéré que les grands services publics nationaux sont un élément essentiel de notre modèle républicain. Égalité de traitement entre les usagers, péréquation des tarifs, participation active à un aménagement du territoire équilibré en sont pour nous les caractéristiques essentielles.

Comme l'illustre l'attitude efficace des agents des services publics, lors de la tempête de Décembre 1999, ces Services jouent un rôle fondamental dans notre pays et ils restent très largement plébiscités par les Français.

Cela ne peut que renforcer la CGT-FO dans son hostilité aux directives européennes qui ouvrent les services publics à la concurrence et cherchent à les diluer dans la loi du marché. Au demeurant, ces textes sont fondés sur une interprétation partisane tant des textes européens qui reconnaissent pourtant les services économiques d'intérêt général que de la jurisprudence de la Cour de Luxembourg qui permet de maintenir certains monopoles de Service Public.

C'est fort de cette approche et de cette conviction que nous jugeons le rapport sur la régulation des services publics en réseaux.

Or, pour Force Ouvrière, ce rapport est particulièrement décevant. Loin, en effet, d'être la recherche d'un mode de régulation qui tendrait à préserver les valeurs du Service Public, élément essentiel de la cohésion sociale de notre pays, il s'inscrit, à nos yeux, pleinement dans le cadre plein et entier du marché et d'un alignement sur les thèses les plus libérales, c'est-à-dire des thèses anglo-saxonnes. Il n'y a pas ici de recherche de ce qui pourrait être un modèle français permettant de sauvegarder autant que faire se peut les services publics ouverts à la concurrence. Il n'y a au contraire que la toute puissance du marché avec son corollaire le recul de la démocratie, de la cohésion sociale et la création d'inégalités entre usagers.

C'est ainsi que le rapport plaide, sauf curieusement pour l'eau qui n'a pas été ici traité, en faveur de la création systématique d'instances de régulation dites « indépendantes » dans les services publics ouverts à la concurrence sur le modèle de ce qui existe dans les télécommunications avec l'Autorité de Régulation. Or, chacun sait que l'ART n'a eu de cesse de fragiliser l'opérateur public historique et de limiter son action au profit de ses concurrents privés en n'hésitant pas, pour cela, à prendre des positions expressément contraires à celles du législateur comme pour l'ouverture de la boucle locale. De même, le

**Fonte: Commissariat Général du Plan (2000).**

## **ANEXO 6: POSIÇÃO DOS SINDICATOS À RESPEITO DA REFORMA DO SETOR ELÉTRICO FRANCÊS**

- Avis des partenaires sociaux -

impérativement du domaine de l'autorité du pouvoir politique, Gouvernement et Parlement, les services publics étant un élément déterminant du lien social dans notre pays ? On est bien là au cœur du débat et la conception extrêmement large de la régulation qui se dégage de ce rapport, empiétant en permanence sur ce qui relève de la seule compétence des autorités démocratiques et de la souveraineté des États, ne laisse pas d'inquiéter.

La CGT-Force Ouvrière ne peut donc cautionner un rapport qui, sous couvert d'une étude sur la régulation, prône en fait, malgré quelques précautions sémantiques, une ouverture généralisée des services publics à la concurrence, la transformation des établissements publics qui en ont la charge en sociétés anonymes avec capitaux privés et la généralisation d'institutions purement technocratiques censées être indépendantes et agissant en réalité hors de tout réel contrôle démocratique.



## ANEXO 6: POSIÇÃO DOS SINDICATOS À RESPEITO DA REFORMA DO SETOR ELÉTRICO FRANCÊS

- Avis des partenaires sociaux -

rapport plaide en faveur de moyens exorbitants donnés à ces autorités, allant jusqu'à prôner l'affranchissement de la règle de l'annualité budgétaire. Il soutient également l'idée que ces autorités devraient être dotées de très forts pouvoirs de sanctions.

Avec la généralisation d'un tel modèle à tous les services publics, on peut ainsi mesurer les moyens et les pouvoirs conséquents qui seraient donnés à ces autorités technocratiques et combien, en parallèle, le Parlement serait dessaisi de toute compétence véritable en matière de gestion de nos services publics. Car en fait, ces autorités de régulation n'auraient de comptes à rendre à aucune autorité élue, étant protégées par une réelle inamovibilité durant leur mandat... Aussi, l'institution de telles autorités s'agissant de services publics vitaux pour nos concitoyens ne peut apparaître que comme un recul de la démocratie.

De même le rapport prône, de manière plus ou moins prononcée selon les secteurs, des évolutions des textes européens ou français visant à faire une part encore plus grande au marché au détriment du Service Public, voire de transformer en société anonyme ouverte aux capitaux privés les établissements publics existants.

D'une façon générale, d'ailleurs, ce rapport est marqué par ce qui ressemble fort à du fatalisme : l'idée maîtresse du rapport est que tous les services publics vont s'ouvrir les uns après les autres à une concurrence sans cesse plus forte les contraignant à s'adapter au marché, qu'il ne sert à rien de retarder une échéance présentée comme inéluctable et qu'il faut donc mettre en place des autorités de régulation prenant en compte cette perspective plus ou moins lointaine selon les secteurs, mais néanmoins certaine d'un marché généralisé. Pourtant, les événements récents - accident ferroviaire en Angleterre en 1999 - a illustré les dérives d'un recours au marché et aux privatisations dans les services publics vitaux qui ressortent de la responsabilité de l'État.

Ce faisant, nous estimons que ce rapport ne se situe pas dans la lettre de cadrage et de l'esprit de l'étude confiée au groupe de travail par le Premier Ministre. Pour la CGT-Force Ouvrière, celui-ci n'invitait pas le rapport à se projeter dans un avenir marqué par une conception aussi orientée et contestable de l'évolution de nos services publics et à prendre ainsi sur nombre de sujets, même avec certaines précautions d'usage, le contre-pied des positions défendues par le Gouvernement français lors des Conseils de Ministres Européens ou par le législateur français.

Où est la frontière entre ce qui doit relever de la régulation, surtout si elle ressort de la compétence d'autorités technocratiques et ce qui doit rester

**Fonte: Commissariat Général du Plan (2000).**