

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A ANEEL e o Setor Elétrico Brasileiro

**Marcelo Porto Aranha
9214523-2**

Orientadora: Mariana Albuquerque

Julho de 1998

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A ANEEL e o Setor Elétrico Brasileiro

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realiza-lo a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”.


Marcelo Porto Aranha
9214523-2

Orientadora: Mariana Albuquerque

Julho de 1998

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

AGRADECIMENTOS

É chegado o momento de agradecer às diversas pessoas que tanto me ajudaram a chegar neste momento de conclusão do curso. Certamente, o mérito não seria o mesmo sem suas ativas presenças.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer aos meus pais, Sérgio e Telma, e à minha irmã, Fernanda, por me proporcionarem a oportunidade de estudar, sempre com total apoio e motivação. Com a companhia deles, acredito ter dado os passos certos até aqui.

Cabe também um agradecimento aos professores do Departamento de Economia da PUC-RJ, pelo excelente trabalho de lecionar com imparcialidade e correção, e pelos profundos conhecimentos demonstrados ao longo do curso.

Finalmente, quero agradecer pela orientação da Professora Mariana Albuquerque, e ao Diretor Adjunto de Pesquisa do Instituto de Economia da UFRJ, Professor João Lizardo de Araújo, pelos debates e materiais de estudo.

ÍNDICE

I.	INTRODUÇÃO	5
II.	HISTÓRICO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO	9
III.	PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO	19
IV.	A ANEEL E O NOVO MODELO DE REGULAÇÃO	26
V.	CONCLUSÃO	34
VI.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38

I. INTRODUÇÃO

O setor elétrico brasileiro representa um segmento de suma importância dentro do contexto econômico e industrial do país. Como setor fundamental da infra-estrutura de qualquer nação que almeja o desenvolvimento, o fornecimento de energia figura como insumo indispensável na atividade industrial, na vida urbana, e crescentemente vem incorporando as atividades rurais. No contexto econômico, sua importância se mostra de várias maneiras. A magnitude dos ativos do setor, aí representados em sua maioria pelas usinas hidroelétricas (em menor escala termelétricas e usinas nucleares), redes de transmissão e de distribuição, centros de pesquisa, etc., é uma das óticas sob as quais se pode avaliar a dimensão do setor. Como será visto oportunamente, a venda de tais ativos para o setor privado, a privatização do setor elétrico, é um processo delicado que exige todo o cuidado com a elaboração dos contratos, já que se trata da alienação de um bem não-renovável, em caráter definitivo. Além disso, o sistema de preços que deverá vigorar no setor, as regras para as tarifas de energia têm um significado que vai além do setor energético, devido ao seu impacto direto sobre os custos industriais e, em última instância, sobre o nível de preços da economia e a inflação.

A grandeza da nossa indústria de energia elétrica não poderia ser outra, se levarmos em consideração as dimensões continentais do Brasil, assim como suas características geográficas. O país apresenta uma das mais ricas redes fluviais do planeta, sendo a sua maior parte composta por rios de planalto, de curso rápido e entrecortado por cachoeiras

e corredeiras. Este perfil justifica o traçado histórico percorrido pela indústria nacional de energia, ao longo do século.

Desde os anos 30, com o Código de Águas, criado em vista das pressões referentes à insatisfação com os serviços prestados, bem como da relutância das empresas do setor em atender ao crescimento da demanda, a regulação tem sido uma característica marcante sobre o setor. Apesar da longa existência da regulação sobre a indústria de energia na economia brasileira, suas características, pode-se dizer, foram pouco alteradas até o início da reforma do setor de energia da década atual. Estas deverão ser analisadas em paralelo com a estrutura de propriedade das firmas do setor.

O setor elétrico nasceu pela iniciativa privada em sua grande maioria, e assim se manteve até meados dos anos quarenta, com destaque para as duas grandes empresas estrangeiras, Light e AMFORP que dominavam o mercado mais importante do país: o eixo Rio-São Paulo. Durante aquela década e as duas que a seguiram, o setor foi aos poucos se tornando estatal, resultado de intervenções impulsionadas por um sentimento nacionalista, que caracterizou a conjuntura política da época. Foi sob o controle do Estado que se observou o grande crescimento do setor. Entretanto, as dificuldades de financiamento surgidas principalmente com os choques externos do petróleo e com a crise da dívida dos anos oitenta criaram dificuldades, impossibilitando que a oferta acompanhasse o crescimento da demanda por energia elétrica.

A etapa por que passa o setor nos dias atuais é também de extrema importância. A indústria está submetida a um extenso processo de privatização, iniciado em 1995, com a venda da firma de distribuição do Espírito Santo (embora de propriedade do governo federal), Escelsa. Desde então, as demais companhias de distribuição vêm sendo

privatizadas, para que então possa ter início a venda dos ativos de geração e transmissão, casos em que a adequada regulação se faz mais necessária ainda.

O agente atual de regulação do setor elétrico brasileiro é a ANEEL. Instituída em dezembro de 1996, à Agência Nacional de Energia Elétrica cabe a fiscalização de todas as atividades do setor elétrico, sendo a mesma dotada de poderes especiais para garantir a qualidade dos serviços prestados. A agência é também o órgão responsável pelas licitações para a contratação de concessionárias, isto é, empresas que deverão explorar determinada atividade do setor por um certo período de concessão. São ainda atribuições da ANEEL a celebração e gestão dos contratos de concessão. Sendo um órgão subordinado ao Ministério das Minas e Energia, fica também a cargo da Agência implementar as políticas e diretrizes do governo para a exploração privada de energia elétrica no país. Pretende-se fazer uma crítica a esse modelo, enfatizando que a duplicidade de papéis da agência – ao mesmo tempo órgão concessor e fiscalizador – gera conflitos entre as partes envolvidas, podendo criar situações de ineficiência.

Na realidade, diversas são as formas de externalidades envolvidas nessa questão, justificando um estudo sobre o mais eficiente modo de regulação a ser empregado. A regulação de monopólios naturais e suas dificuldades inerentes serão também tratadas oportunamente. O trabalho se dividirá em quatro partes, além dessa introdução. O capítulo dois faz um panorama histórico do setor elétrico, brevemente descrevendo o contexto em que cada uma das etapas ocorreu, desde o início da indústria atravessando o século até o atual programa de privatizações, que será examinado no terceiro capítulo. No mesmo, serão comentados os objetivos e as principais características do processo, com ênfase para o processo de privatização do setor elétrico. O quarto capítulo fala da Agência Nacional de Energia Elétrica, bem como de todo o quadro regulatório em

vigor. Serão então discutidos os papéis que cabem a cada um dos agentes envolvidos, governo, ANEEL, setor privado, consumidores, assim como as consequências previstas do atual modelo e o futuro do setor elétrico. Um capítulo conclusivo encerra o trabalho.

II. HISTÓRIO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

A existência de indústria de geração de energia no Brasil data do início do século. Sua principal utilização era na iluminação pública e nos transportes. Entretanto, logo se tornaria um dos principais insumos na atividade industrial. O período inicial da indústria elétrica caracterizou-se pelo predomínio de firmas estrangeiras, situação que perdurou por mais de três décadas, já no século atual. Dois grupos se destacaram até os anos trinta. Light, empresa de capital canadense e norte-americano, detinha o mercado em maior expansão no país, o eixo da economia nacional, Rio-São Paulo. AMFORP – American & Foreign Power, norte-americana, supria o interior do estado de São Paulo e Rio de Janeiro, além de outros centros urbanos no nordeste, sul e sudeste, como Salvador, Natal, Porto Alegre, Curitiba, Pelotas e Vitória. Além dessas, diversas outras empresas supriam, em menor volume, para as regiões mais pobres. Incluem-se nesse grupo empresas municipais.

Para falar sobre a legislação referente à exploração da indústria de energia é interessante anteriormente agrupar algumas características marcantes das indústrias da época. Por razões geográficas, o predomínio da hidroeletricidade foi marcante desde o início. O Brasil, além de possuir a maior bacia hidrográfica no mesmo território nacional do planeta, apresenta diversos segmentos de curso rápido, além de várias quedas d'água, condições propícias para a exploração da energia de origem hidráulica.

Outra característica importante já mencionada é o predomínio de capitais externos. Tal situação pode ser explicada pelos altos custos iniciais referentes às usinas hidroelétricas e longos prazos de retorno do investimento. A insuficiência de poupança interna, bem como um mercado financeiro pouco desenvolvido também ajudaram a compreender a estrutura de propriedade do setor. Ainda assim, o setor nasceu majoritariamente da iniciativa privada.

Mais um ponto importante era a baixa qualidade dos serviços prestados pelas firmas multinacionais, e finalmente, o surgimento de um sentimento nacionalista que passava a influir na economia – particularmente reforçado na década de trinta, em sintonia com o contexto político. Tal quadro é importante para que se possa compreender a evolução da regulamentação vigente sobre a indústria.

Já existia desde a virada do século uma legislação para tratar das questões referentes à indústria de energia, no país. Embora fosse um amplo conjunto de leis, não havia muito critério nem adequação aos sentimentos da nação. Ainda em 1907, foi criada uma comissão para estudar o assunto, mas somente em 1934 foi aprovado um código específico e adequado ao setor.

O Código de Águas pode ser considerado um divisor de águas na história da regulação e da estrutura de propriedade das empresas do setor elétrico. Reflexo das questões da época, o Código introduziu uma importante mudança com relação à utilização das águas para fins de geração de energia elétrica: a separação entre a propriedade da terra e a propriedade dos recursos hídricos nela existentes. Estes tornaram-se parte dos ativos da União. Seu uso para fim de produção de eletricidade passava a depender de uma concessão do governo, que somente seria dada, a partir de então, a firmas nacionais. Em

1938, uma emenda ao Código determinava que o poder decisório das empresas do setor deveria pertencer aos parceiros brasileiros.

Apesar das restrições impostas ao capital externo investido no setor, firmas estrangeiras ainda se mantiveram na vanguarda de sua expansão, como pode ser visto na tabela a seguir.

Capacidade de geração instalada

Firmas estrangeiras	60%
Firmas nacionais	20%
Auto-produção e não notificadas	20%

Em 1939, foi constituído o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica – CNAEE. Este seria então o primeiro órgão regulador do setor, com a atribuição de fazer valer o Código, bem como legislar sobre a política de tarifas, exercer o planejamento do uso de recursos hídricos e da expansão da capacidade, conexão dos sistemas de transmissão, então separados em “ilhas” de eletrificação.

Constavam do Código de Águas novas regras para a política tarifária, que seriam baseadas no conceito de “serviço pelo custo”. Isso significa que dizer que as tarifas de energia passariam a ser função de custos operacionais, impostos, reservas de depreciação e amortização, mais uma taxa de retorno sobre o capital investido, entre 10 e 12%, anuais. Os custos da atividade da indústria eram assim repassados para os consumidores. Esse limite superior de rentabilidade seria posteriormente alvo de

críticas, por ser inferior à rentabilidade em outros setores.

Outras críticas seriam feitas ao modelo representado pelo Código. O CNAEE era visto como incapacitado para avaliar os ativos das empresas, ficando assim incapaz de implementar as normas do Código. Além disso, não se previa qualquer forma de correção monetária para corrigir o valor do capital das empresas¹. Tendo o país um cenário de inflação crônica, o sistema tipo “cost-plus”, isto é precificação com base no custo e mais um retorno, tendia a não cobrir sequer os custos.

Tais críticas tornaram-se mais graves na medida em que ficava impossível expandir a capacidade de oferta de energia, em face do crescimento da demanda devido à acelerada urbanização – especialmente após o fim da segunda guerra – e da industrialização, por incapacidade de financiamento, que vinha particularmente de duas fontes: restrições impostas ao capital internacional e o limite máximo de retorno de capital. Em 1947, um sistema de compromisso foi adotado entre regulador e reguladas, baseando-se a política de tarifas em componentes de custo que pudessem ser observados com mais clareza.

É interessante mencionar o confronto ideológico do momento, acerca da forma mais eficiente de financiamento a ser empregada para expandir o setor. O debate tem mais de cinquenta anos e suas idéias ainda podem ser percebidas nos dias atuais. Dois grupos se opuseram para tratar de tópicos do Código de Águas, em especial da origem dos recursos para investimento no setor elétrico. O primeiro era o grupo favorável à participação do setor privado, então chamados de “privatistas”, que apontava para três entraves a novos investimentos no setor: a limitada rentabilidade sobre o capital,

¹ Somente após a reforma monetária de 1964, foi criado um modelo de correção monetária.

comportamento inadequado (míope) das tarifas de energia com relações às pressões inflacionárias, e um excessivo controle por parte do governo sobre o gerenciamento das empresas. Para que o mercado pudesse alocar recursos de forma eficiente, era preciso que a regulação sobre as empresas do setor fosse mínima. O segundo grupo, o dos “nacionalistas”, pretendia solidificar a base industrial do país através do uso de capitais nacionais, públicos ou privados. Pensavam que o Código havia sido mal interpretado (de forma tendenciosa), tendo assim favorecido os grupos estrangeiros existentes, que poderiam exercer abuso de poder econômico através da sobrevalorização de seus custos históricos². Curioso é o fato de que os dois grupos nada tinham de homogêneos, sendo compostos por diferentes facções ideológicas, unidas apenas pelo interesse em relação às questões do setor elétrico.

No período do pós-guerra, o setor público passa a desempenhar um importante papel no financiamento do setor. A iniciativa veio primeiro por parte dos governos estaduais, e em seguida pelo governo federal. Durante as décadas de quarenta e cinquenta, diversas empresas estaduais foram criadas. Dos estados era a responsabilidade pelo atendimento à população. Assim, inicialmente a indústria se organizou de forma isolada. De fato, o que havia eram regiões desconectadas umas das outras. Ao mesmo tempo, as firmas do governo federal passavam a desempenhar um papel mais marcante através do planejamento do sistema e da criação de grandes empresas de geração.

Até então, a expansão da indústria vinha sendo financiada através de impostos e outros recursos do orçamento dos estados, enquanto que os recursos próprios gerados pelas atividades da indústria ainda eram pouco expressivos. Não havia até o momento uma

² De acordo com o sistema de compromisso, os custos históricos seriam aceitos, como haviam sido inicialmente avaliados pelas firmas.

significativa fonte de recursos externa ao setor. Tal situação financeira seria radicalmente modificada com a criação do BNDE.

O Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico foi criado em 1955, tornando-se a principal peça do financiamento da expansão do setor elétrico. O Banco gerenciava um fundo específico, com recursos provenientes de um imposto criado especialmente para esse fim, o Imposto Único de Energia Elétrica – IUEE. O Banco atuava através do investimento em determinadas empresas públicas, tendo poderes para selecionar dentre as diversas firmas estaduais e municipais, aquelas em que julgava de maior interesse injetar capital. A participação do BNDE foi marcante na criação de novas firmas e expansão das já existentes, atribuindo ao setor um caráter unificado, estruturando a indústria com base em grandes empresas estaduais.

O Ministério das Minas e Energia – MME – foi criado em 1960, com a atribuição de compreender e criar soluções para as questões referentes à comercialização e à produção de minerais e energia. Os fatos econômicos referentes a tais assuntos estariam subordinados ao MME, incluindo-se aí o gerenciamento das empresas e o papel da regulação. O ministério entretanto teve uma atuação passiva durante a década, e só se tornou relevante no final da mesma, com a criação do DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica. Este, por sua vez, foi o produto da fusão do CNAEE e o DNAE – Departamento Nacional de Águas e Energia – criado em 1965, ao qual cabia monitorar as atividades da indústria, com base no Código de Águas. Curiosamente, como será visto em breve, o setor elétrico sempre esteve mais subordinado ao ministério da economia que ao MME.

Criado no último dia de 1968, o DNAEE permaneceu como o órgão regulador da

indústria de energia elétrica até a criação da ANEEL, e sua conseqüente extinção, em 1996. Durante quase três décadas portanto, o Departamento esteve no controle da política de tarifas, monitoria das contas e fluxos financeiros das empresas, planejamento e utilização ótima das águas, entre uma série de outras atribuições.

Na primeira metade da década de sessenta, já era sensível a mudança na estrutura de propriedade do setor. 45% da capacidade instalada já estavam representados pelo setor público, contra 35% de grupos estrangeiros, e o resíduo cabendo ao setor privado nacional e auto-geração.

No entanto, a mudança decisiva do setor estava por vir em 1962, com a criação da ELETROBRÁS – Centrais Elétricas Brasileiras. Sua entrada no cenário da indústria de energia seria decisiva para a sua estrutura, inovando a forma como o setor era planejado e financiado. Com a ELETROBRÁS, a indústria adquiria enfim uma dimensão nacional, dominada pelo setor público.

Criada através da assunção dos ativos da indústria elétrica em poder da União, a empresa assumiu o planejamento do setor que antes era exercido pelo CNAEE, bem como o financiamento do mesmo, que cabia ao BNDE. A ELETROBRÁS traçou definitivamente o rumo em favor da energia de origem hídrica. Questões estratégicas foram importantes: conhecimento da tecnologia de geração hidráulica; não haveria a necessidade de se importar a “matéria-prima” da energia (ao contrário das termelétricas); além, é claro, do já mencionado potencial hidráulico das bacias nacionais.

Nas décadas seguintes à criação da ELETROBRÁS, o setor foi progressivamente

tornando-se estatal, tendo encerrado esse processo com a nacionalização da Light, em 1979, tendo a mesma sido dividida em duas empresas: a parte de São Paulo foi absorvida pelo governo estadual, e a fluminense ficou com o federal.

O ano de 1979 foi importante por uma outra razão. O segundo choque de oferta do petróleo elevou mais uma vez os preços internacionais da *commodity*, causando uma crise de energia no país. Com o propósito de conter os efeitos da mesma, foi criado o Conselho Nacional de Energia – CNE. Marcante nas decisões de curto prazo da política de energia, o Conselho foi bem sucedido em inibir o consumo excessivo de derivados de petróleo, bem como em programas de substituição do seu uso, com destaque para o Pró-alcool. O CNE foi extinto em 1990.

O setor elétrico foi incluído no Programa Nacional de Desestatização em abril de 1995. Desde a criação da ELETROBRÁS até as reformas da década atual, no entanto, sua estrutura foi pouco modificada. A empresa controla uma holding de quatro companhias regionais, criadas para operar a geração e a transmissão da energia. São elas: ELETRONORTE, fundada em 1972, que atua no norte e no centro-oeste do país; ELETROSUL Centrais Elétricas do Sul do Brasil, 1968; FURNAS Centrais Elétricas S.A., fundada em 1957, do sudeste e parte do centro-oeste; e CHESF – Companhia Hidroelétrica do São Francisco, de 1945, no nordeste. Ainda compõem o sistema a NUCLEN, desde 1989, de energia nuclear, a companhia bi-nacional Itaipú, CEPEL, um centro de pesquisas sobre o setor elétrico, além de diversas participações acionárias em outras concessionárias de energia.

No que tange a regulação, o DNAEE foi o órgão responsável pela determinação de tarifas, fiscalização contábil das empresas, além de promover estudos relevantes para o

planejamento do setor, também sob sua responsabilidade. Os diversos usos dos recursos hídricos e o controle dos impactos ambientais inerentes. Mesmo tendo passado por eventuais alterações em suas atribuições, o DNAEE foi a maior autoridade do setor elétrico desde a criação até sua extinção, e criação da ANEEL, que será tratada oportunamente.

Resumidamente, a história do setor elétrico brasileiro ao longo de sua existência pode ser descrita da seguinte forma. Desde o início, observou-se o predomínio da hidroeletricidade, caracterizada por altos custos de implantação e longa maturação do capital investido. Tal fato deveu-se às condições geográficas favoráveis a esse tipo de indústria. Durante a primeira metade do século, o setor de energia foi marcado pelo domínio simultâneo do capital estrangeiro e do setor público, em conflito um com o outro. A participação do capital privado nacional teve pouco significado, resultado de um mercado de capitais pouco desenvolvido, que dispunha de uma limitada poupança interna. Acrescente-se a isso o retorno sobre o capital investido, fixado por lei numa faixa inferior a outros setores da indústria. A regulação, embora sempre presente, mostrou-se falha em pontos importantes como a política tarifária e sua necessária independência dos outros *players* do setor. Num cenário de inflação, os preços da energia quase sempre encontravam-se defasados. Desse modo, a indústria foi incapaz de gerar recursos próprios para reinvestimentos sustentados. Assim, seu desenvolvimento esteve financiado ou com recursos estrangeiros ou via transferências do governo. Passando por um processo de nacionalização dirigido pelo governo, a primeira via perdeu o sentido. E dada a virtual falência do setor público, evidenciada nos anos oitenta, a segunda também o perdeu. Com o crescimento explosivo da demanda por energia, a privatização do setor, iniciada na metade da década de noventa, parecia ser a

única alternativa para o crescimento da indústria de energia no Brasil. O novo perfil do mercado financeiro nacional, mais dinâmico e atuando em novas áreas, e a estabilização da moeda parecem ratificar esta opção.

III. O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO

O governo do atual presidente Fernando Henrique Cardoso começou em 1995, após a reforma monetária de julho de 1994, quando o Presidente ocupava o Ministério da Fazenda. A reforma logrou pela primeira vez na história dos pacotes econômicos anti-inflacionários uma estabilização sustentada da moeda, baseada em uma progressiva desindexação da economia, sem choque de oferta monetária, como no Plano Collor, ou congelamento de preços, como no Plano Cruzado, do governo José Sarney. Entre os pilares da política econômica do governo FHC, está, juntamente com a manutenção da estabilidade da moeda e maior abertura do Brasil para a economia mundial, uma redução do papel do Estado na economia. O governo não mais será um provedor de bens e serviços, empresário ineficiente, inchado, sujeito aos malefícios de um corporativismo e um protecionismo que por anos travaram o crescimento da produtividade da indústria de infra-estrutura nacional. Seu novo papel será o de criar mecanismos de regulação que induzam o setor privado a prestar tais serviços à população de forma justa e eficiente. De fato, a participação do Estado na economia vem diminuindo ao longo dos anos noventa. A estratégia de abertura da economia e o plano de privatizações já eram características do governo Fernando Collor de Mello. No entanto, sua interrupção pelo processo de *impeachment*, e conclusão pelo seu vice Itamar Franco, sem a devida legitimidade e com idéias antagônicas às do presidente nas questões acima, fez com que suas metas não fossem alcançadas com sucesso.

Apesar disso, foi no governo Collor que a primeira privatização foi realizada, com a

venda da siderúrgica Usiminas, em outubro de 1991. O Programa Nacional de Desestatização (Lei nº 8031, de 12/04/90), um dos objetivos principais do programa do governo, era um passo importante na redução da dívida pública – questão alarmante na conjuntura econômica da época. Através da venda das empresas para o setor privado, seria realizado o resgate de parte da dívida; tudo dentro do contexto do Plano Collor, que bloqueou uma significativa parcela dos meios de pagamento da economia por dezoito meses. Diversos acontecimentos resultaram no malogro do Plano, e o programa de privatização não teve o sucesso esperado, tendo esbarrado em questões como a não aceitação do capital estrangeiro na aquisição de empresas consideradas “estratégicas”, desacordos políticos quanto à utilização dos recursos da privatização, necessidade de reformas prévias nos mecanismos regulatórios, subestimada pelo governo, entre outros problemas. Ainda assim, quinze empresas foram alienadas durante o governo Collor, e dezoito no governo Itamar.

A privatização começou pelos setores em que não havia a necessidade de grandes reformulações na legislação regulatória referente. Os primeiros setores privatizados foram o siderúrgico e o petroquímico. A parte complicada estava por vir, em 1995, com o início da venda de empresas prestadoras de serviços públicos – eletricidade (distribuição), telecomunicações, rodovias e ferrovias – e de recursos naturais – petróleo, minerais e geração (hidráulica/térmica) de energia. Em tais setores, fazem-se necessárias mudanças constitucionais, como a flexibilização dos monopólios e a regulamentação do capital de origem estrangeira, que deve competir em condições de igualdade com empresas nacionais servindo ao mercado doméstico. Também são necessárias reformas na organização industrial – desverticalização, cisão de empresas em outras menores – que ainda estão sendo debatidas, ao passo que o processo de

privatização segue em frente³.

O setor elétrico passou a constar no Programa Nacional de Desestatização em abril de 1995 (Decreto nº 1481, de 03/05/95). O grande questionamento que cabe ao processo de privatização do setor é a necessidade óbvia de profunda reformulação no quadro regulatório do mesmo, que deveria ser feita antes do início do processo de alienação. Argumenta-se entretanto, que, sem o início das privatizações, a reforma seria muito lenta e portanto o processo começou enquanto a regulação ainda era discutida.

São diversos os fatores que complicam o processo de privatização do setor elétrico, destacando-se a sua estrutura de propriedade mista, dada a existência de empresas federais e estaduais. Tal fato exige uma reforma de propriedade coordenada, por parte das duas esferas de governo, uma vez que devem ser estabelecidas condições de igualdade para a introdução de concorrência no setor, quando privatizado.

São evidentes as necessidades de novos investimentos em geração e transmissão. Considerando-se o expressivo crescimento da demanda de energia elétrica por que vem passando o país, em breve o atual parque de geração será insuficiente. Alguns acordos já foram fechados para o estabelecimento de parcerias como setor privado para a conclusão de obras interrompidas por falta de verbas do governo – inclusive, já foi realizada a privatização de Cachoeira Dourada, em setembro de 1997. Também são necessários investimentos nas redes de transmissão, de modo a promover um interligação mais eficiente entre os sistemas isolados, ainda existentes, principalmente no noroeste e centro-oeste. Não está claro ainda o futuro das linhas de transmissão. É

³ Na presente data, várias empresas desses setores já foram privatizadas, como toda a malha ferroviária, diversas rodovias, distribuidoras de energia, de telecomunicações, a CVRD, etc.

difícil imaginar um mercado de concorrência nesse setor, e portanto ele deve permanecer sob o controle do governo. Tal situação seria desejável sob o ponto de vista do planejamento, característica fundamental da malha de transmissão. Claramente, é mais importante que a regulação esteja definida antes das privatizações dos sub-setores de geração e transmissão, caso venham de fato a ocorrer. Por enquanto, as empresas de distribuição vêm sendo vendidas.

Desde 1995, dez empresas do setor já foram privatizadas, sete delas somente em 1997. A receita até o momento já supera US\$ 12 bilhões, e os ágios sobre os preços mínimos dos leilões indicam o grande interesse dos consórcios que agregam as empresas privadas interessadas no setor.

Data	Empresa	Lance Vencedor (US\$ Milhões)	Ágio s/ preço mínimo	Comprador
12-Jul-95	ESCELSA	386.91	11.8%	Iven S.A., GDT, Eletrobrás, outras
21-Mai-96	Light	2,226.79	0.0%	EDF, Houston E., CSN, Eletrobrás *
20-Nov-96	CERJ	587.21	30.3%	Chilectra, EDP, Endesa, Gov. Est. R.
31-Jul-97	COELBA	1,596.82	77.4%	Banco do Brasil, Iberdrola, fundos
21-Out-97	CEEE-NINE	1,485.82	82.6%	VBC, CEA, Previ
21-Out-97	CEEE-CO	1,372.23	93.6%	AES Co.
5-Nov-97	CPFL	2,729.83	70.1%	VBC, fundos
19-Nov-97	ENERSUL	564.48	83.7%	Escelsa
27-Nov-97	CEMAT	353.05	21.0%	Grupo Rede, Inepar
3-Dez-97	ENERGIPE	519.72	96.1%	Cataguazes Leopoldina
12-Dez-97	COSERN	605.98	73.6%	Coelba, fundos

* também participaram BNDESPar, funcionários e outros

fonte: ELETROBRÁS (1997), Gazeta Mercantil (diversos)

Light e Escelsa são as duas exceções à regra dos ágios expressivos. Ambas eram controladas pelo governo federal. A Escelsa foi a primeira empresa do setor privatizada,

tendo o consórcio vencedor – Iven Investimentos Energéticos S.A., um *pool* de bancos, e o GTD Participações, um consórcio de fundos de pensão, e outros – arcado com os grandes riscos referentes ao pioneirismo da compra de uma empresa a ser regulada por uma legislação ainda desconhecida. A Light, por sua vez, teve uma venda mais complicada devido ao seu porte – a Light é quatro vezes maior que a Escelsa – e outras complicações (Antes da privatização, teve que ser realizada a cisão entre a Eletropaulo e a Light, com o cuidado de não prejudicar os pequenos acionistas). A magnitude dos riscos envolvidos – de mercado e de regulação, que serão oportunamente tratados – é proporcional ao tamanho desta empresa. O BNDES teve dificuldade em encontrar compradores para ambas as empresas, sendo forçado a participar do leilão da Light, através do BNDESPar, para garantir o preço mínimo.

Um ponto importante foi citado acima. As privatizações vêm sendo realizadas num cenário de incertezas futuras quanto às regras, visto que a reforma regulamentar do setor ainda não está encerrada. Segundo o receituário do Banco Mundial, a ordem correta de passos a serem tomados seria: mudanças legislativas cabíveis, criação e aprovação de um novo modelo de regulação, implementação efetiva do novo cenário, e só então faz-se a reforma na estrutura de propriedade – a privatização. No Brasil, o que vem ocorrendo está longe do recomendado pelo Banco, com todas as etapas sendo realizadas simultaneamente. Essa é uma característica do processo de reforma do setor elétrico que pode comprometer o regime regulatório.

De modo a compensar os investidores pelos riscos referentes a tal circunstância, os contratos foram elaborados garantindo condições excepcionais aos novos administradores. Isso compromete a eficácia futura da regulação, uma vez que os próximos investidores podem não ter as mesmas oportunidades que tiveram, em

especial, os compradores da Light, o que tornaria ilegítima a regulação. Pelo contrato de concessão da empresa, as tarifas serão corrigidas anualmente pela inflação, ganhos de produtividade podem ser repassados às tarifas a cada cinco anos, a empresa dispõe de quatro anos para recuperar o padrão médio de qualidade dos dois anos anteriores à venda, entre outras características peculiares. A participação do BNDESPar foi muito criticada, sem a qual não seria possível a realização do leilão. Não representaram uma surpresa os altos lucros conseguidos pela empresa nos dois anos seguintes à privatização da empresa. Como será visto, a inadequação dos termos contratuais pode ter sido a causa de uma prestação de serviços de qualidade insatisfatória, em relação ao que se esperava da nova empresa privada de distribuição.

Está prevista ainda para o ano de 1998 a conclusão do processo de privatizações das concessionárias de distribuição, e o início efetivo da alienação das usinas geradoras. No entanto, está ainda por ser concluída a definição de regras para evitar concentração de poder econômico, bem como as formas de indução de competitividade e eficiência em geração. Também não estão claros ainda quais serão os incentivos e qual o planejamento para os novos projetos de expansão do parque de geração.

Portanto, fica claro que a privatização das empresas por si só não garante uma prestação eficiente de serviços públicos⁴. É necessário também que um regime regulatório eficaz faça a sua parte, contribuindo para a eficiência alocativa e técnica. Na ausência de regras claras, o capital privado irá sempre dar preferência à aquisição de empresas já existentes, em detrimento dos novos projetos de expansão do setor, tão necessários. Pode-se esperar a aversão dos recursos privados aos investimentos de infra-estrutura,

⁴ O fato de a eficiência econômica não ficar garantida pela privatização apenas foi observado por Tirole e Laffont, 1994.

com as características do setor elétrico brasileiro, caso os estímulos aos novos investidores sejam insatisfatórios, ou caso a manutenção das regras represente um fator de incerteza do mercado. Certamente, o sucesso do programa de privatização em atingir a meta de modernizar o setor elétrico, garantindo um serviço de qualidade aos consumidores está condicionado a esses fatores.

IV. A ANEEL E O NOVO MODELO DE REGULAÇÃO

O atual mecanismo de regulação do setor elétrico brasileiro está passando por uma completa reforma. Desde 1993, o modelo regulatório representado pelo DNAEE vem dando lugar para um novo modelo, mais moderno e em sintonia com aqueles de outros países que passaram por processos semelhantes. Um ponto importante do caso brasileiro é que isso vem acontecendo junto a um processo de privatização das empresas de energia, condição que complica sobremaneira o estabelecimento das medidas cabíveis no devido tempo. Trata-se de uma profunda reestruturação do setor que envolve três níveis importantes: a estrutura de propriedade da indústria, os meios de financiamento do setor, e seus mecanismos de regulação e legislação referente.

Até o presente, a reforma já deu alguns passos importantes em busca da modernização do setor. Em 1993, foram criados mecanismos para dinamizar os fluxos financeiros entre as empresas, assim como foi extinta a equalização das tarifas⁵ – Lei 8631. O débito consolidado do setor (aproximadamente US\$ 23 bilhões) foi repassado para o Tesouro. O conceito de regulação tarifária tipo “cost-plus” – regulação pela taxa de retorno – foi substituído. Como resultado, a situação financeira das empresas teve uma melhora substancial. No mesmo ano foi regulamentada a formação de consórcios para a

⁵ Em meados da década de setenta, as tarifas de energia foram equalizadas por todo o território nacional. Através de um mecanismo específico, as empresas superavitárias repassavam recursos para as deficitárias, comprometendo uma alocação eficiente de recursos.

exploração dos serviços de energia – Decreto 915, e criado o SINTREL – Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica, com o objetivo de facilitar o acesso à rede para novas empresas de geração – Decreto 1009, de dezembro de 1993. O SINTREL fracassou pelo desacordo dos donos de ativos de transmissão em relação à forma de cobrança pelo seu uso, apesar de ativa articulação a seu favor por parte da Eletrobrás. As normas para os contratos de concessão, em especial questões como a revisão de tarifas foram regulamentadas pela Lei 8987, em 1995. A figura do produtor independente é tratada pela Lei 9074, bem como a participação do capital privado em obras não concluídas por falta de verbas. A mesma lei demanda uma revisão nos contratos de concessão, de modo a preparar as empresas para o novo cenário de concorrência. Por fim, a grande mudança veio com a Lei 9427, de dezembro de 1996, que extingue o DNAEE e institui a ANEEL. A Medida Provisória nº 1531, de 05/03/98, será detalhada abaixo.

Na primeira metade de 1998, entretanto, a reforma ainda não está definida. Foi encomendado pelo governo um relatório com um estudo do setor elétrico brasileiro a uma empresa de consultoria internacional⁶. A reforma se baseia nas conclusões do mesmo, e o relatório usa como referência o modelo da privatização e regulamentação instituídos na Inglaterra e País de Gales. A MP nº 1531, entre outras importantes mudanças, constitui o AOIS – Agente Operador Independente de Sistema; institui o MAE – Mercado Atacadista de Energia Elétrica; estabelece as regras para os Contratos Iniciais, num período de transição para a livre negociação. Toda essa reestruturação está de acordo com o relatório da consultora inglesa.

⁶ Coopers & Lybrand.

Embora a reforma ainda não esteja encerrada, alguns de seus traços já podem ser notados com clareza. Um deles é a desintegração vertical da indústria. A cisão de empresas do setor em outras menores – também com um certo grau de desintegração horizontal – já vem sendo realizada antes de suas privatizações. Desse modo, será possível o estabelecimento de concorrência entre as futuras usinas privadas de geração, ou de distribuição que antes compunham uma só estatal. Esta tendência está relacionada com outra característica do processo, que é a coexistência de: competição entre as concessionárias; e coordenação e planejamento do setor. Estes são desejáveis do ponto de vista social, já que é possível produzir mais energia sob um regime de planejamento único do nível de água nos reservatórios. Esta é uma característica típica da indústria hidroelétrica, em que existem várias usinas ligadas por uma mesma rede hidrográfica, de modo que o nível de barragem de uma interfere diretamente sobre outras localizadas no mesmo curso fluvial.

Quanto à competição entre firmas, a virtude está na questão da eficiência. Aumentar a eficiência do setor, de modo a criar meios de financiamento para o mesmo sem a atual dependência do capital público, é uma das metas da reforma. O novo modelo de regulação – tipo “price-cap” – exige que as firmas do setor procurem adequar suas estruturas de custo a um dado nível tarifário. Logo, com um custo marginal mais baixo, é possível obter-se um maior retorno – no caso, a diferença entre a tarifa “cap” e o custo marginal. Esta busca pela eficiência está evidentemente relacionada com a existência de outras firmas competindo por mercados escassos.

Com relação à regulação tarifária do tipo “price-cap”, existe uma preocupação a se ter sobre a questão da qualidade dos serviços prestados. No antigo modelo, “cost-plus”, os custos operacionais da atividade da indústria podiam ser repassados para o consumidor,

sem grandes complicações. Ao contrário, agora existe um claro incentivo para que as firmas reduzam custos, o que pode eventualmente significar reduzir a qualidade dos serviços. Este pode ter sido o caso da Light, do Rio de Janeiro, na qual diversas medidas administrativas foram tomadas logo após sua privatização – entre elas, um drástico corte no quadro de funcionários – que, associadas a condições climáticas excepcionalmente desfavoráveis, causaram a interrupção do fornecimento de energia em diversos pontos da cidade⁷, no verão de 97/98. A conclusão que se pode tirar desta experiência é que os contratos devem antecipar tais hipóteses, estabelecendo as devidas sanções, bem como um comprometimento com o padrão de qualidade da prestação de serviços.

Como já mencionado, o setor privado está sendo convidado a participar do processo de reestruturação do setor elétrico, através do programa de privatizações. Para que o mesmo possa participar, é necessária uma avaliação e um esquema de gerenciamento dos riscos envolvidos. O ponto de partida para a articulação entre os agentes é a administração e dispersão dos riscos – via novos mecanismos do mercado de capitais, que serão tratados abaixo. E eles são diversos, embora possam ser enquadrados em dois grupos básicos.

Um deles é o “risco regulatório”, ou seja, relativo às incertezas sobre a forma final que terá a estrutura de regulação a vigorar. Como o processo de reforma está ainda em andamento, mas o de privatização já começou, não se pode assegurar que a política de tarifas, de concessões, de fiscalização serão mantidas. Além das dúvidas na parte técnica, há também uma incômoda indefinição do futuro político do país, especialmente no ano eleitoral de 1998⁸. Todas essas incertezas aumentam o risco para o capital

⁷ A Light foi multada pela ANEEL e diversas providências foram exigidas da empresa.

⁸ Em 14/06/98, o candidato a vice-presidente do principal partido de oposição afirmou que, caso eleito, impugnaria o leilão de privatização da Telebrás, a ser realizado ainda antes das eleições, anulando sua venda. Também faria uma auditoria em vários outros leilões, questionando sua validade.

privado investido no setor, reduzindo a atratividade do mesmo, estimulando-se um comportamento defensivo (indesejável, embora justificável) por parte dos empresários. No modelo antigo, os riscos podiam ser assumidos pelas empresas sem maiores problemas, pois quando sub-avaliados, as perdas conseqüentes podiam ser repassadas para o consumidor. Esse tipo de risco é portanto prejudicial ao processo de reestruturação da indústria e pode ser minimizado através de um estabelecimento de regras breve e esclarecedor.

O outro grupo é o dos riscos de mercado, menos relevante para o estudo em questão, embora não menos importante nas análises de risco do setor privado. Os riscos de mercados são aqueles inerentes das próprias características da indústria hidroelétrica, isto é, projetos muito capital-intensivos e longo prazo de maturação do investimento, elevados custos de instalação, custos relacionados a fatores ambientais, entre outros. Além disso, são também riscos de mercado aqueles relativos à incerteza quanto ao ambiente macroeconômico no futuro, por exemplo, a expectativa de crescimento dos mercados e a disponibilidade de meios de financiamento para os projetos de expansão do setor.

A questão do financiamento é crucial no sentido de se atingir as metas da reestruturação. Como os projetos requerem quase sempre investimentos de longo prazo, o financiamento dos mesmos torna-se uma tarefa complexa, no atual mundo financeiro. Existem hoje diversas modalidades de financiamento cabíveis para o setor, algumas muito recentes e outras já há anos utilizadas, como os tradicionais créditos bancários. No mercado de dívida, por exemplo, a emissão de títulos no mercado externo – *eurobonds*, *debêntures* e *commercial papers*, assim como fundos de investimento com a carteira concentrada em tais papeis, que funcionam como fundos de renda fixa – dá

acesso a pequenos investidores, em todo o mundo, interessados no potencial de crescimento do mercado local de energia. No mercado de ações, além das bolsas locais, os recibos de depósitos – ADRs – são negociados em Nova York, representando uma alternativa de captação externa. Um novo e sofisticado mecanismo financeiro também representa uma alternativa de captação: a securitização de recebíveis⁹, com alto potencial de alavancagem. Além disso, diversos bancos de investimento dispõem hoje de departamentos especializados em elaborar o financiamento de operações complexas como fusões e aquisições de empresas – o *project finance*. A grande liquidez do mercado de capitais e o processo de globalização da economia mundial contribuem favoravelmente para o processo de reestruturação financeira do setor.

Entretanto, a capacidade de autofinanciamento das empresas é a maior condição para a utilização dos meios de captação, sobretudo no mercado internacional. A recuperação do nível das tarifas, desde 1993, e a estabilização da economia contribuem favoravelmente com essa meta. A expectativa de crescimento do mercado, por parte dos investidores é outro fator importante na avaliação de risco, e conseqüente pulverização dos mesmos através dos mecanismos acima mencionados. As questões que influem na reforma financeira e nos meios de expansão do setor são todas diretamente relacionadas com o andamento da reforma regulatória, pela via do “risco regulatório”, e portanto esta é uma outra ótica a evidenciar a importância da definição das regras e estatutos da ANEEL.

A Agência Nacional de Energia Elétrica foi instituída em 26 de dezembro de 1996, sob

⁹ A securitização de recebíveis é uma operação em que os créditos a receber de uma firma são adquiridos por uma empresa financeira, através da emissão de debêntures no mercado. O potencial da operação está ligado à diferença de vencimentos entre os recebíveis e as debêntures (tipicamente de longo prazo). Ver Fortuna, 1997, p. 258.

a forma de uma autarquia vinculada ao Ministério das Minas e Energia, com a finalidade de “regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.”(Lei nº 9427/96, Artigo 2º). Ainda conforme sua lei de criação, à Agência compete a implementação de diretrizes do governo para a exploração da energia elétrica, a coordenação do processo de concessão dos serviços de energia elétrica, celebração e gestão dos contratos referentes, articulação com a Agência Nacional do Petróleo – ANP – sobre os critérios de precificação do transporte de combustível destinado à geração de energia (em usinas termoeletricas), entre outras atribuições.

A primeira crítica que se pode fazer em relação à estrutura da nova agência, sobre a duplicidade de papéis, fica logo evidente. Conforme mencionado acima, a Agência é ao mesmo tempo fiscal das empresas do setor e de suas atividades, e concessionária do direito de exploração dos serviços públicos às mesmas. Portanto, deverá a ANEEL agir em defesa dos interesses do Governo ao mesmo tempo em que julga e sanciona as questões controversas entre os *players* da indústria, entre os quais o próprio governo – a política tarifária, por exemplo, é de interesse explícito do governo. Esta duplicidade de papéis era menos relevante no caso de um monopólio estatal, anterior à flexibilização. No contexto atual, seria mais correto se tais atividades fossem exercidas por órgãos separados, sendo que aquele encarregado de supervisionar e arbitrar em questões do mercado de energia deveria ser mais independente do governo, mais neutro em relação a ele¹⁰.

¹⁰ Os artigos 4º e 5º da lei de criação da ANEEL estabelecem a hierarquia de direção da Agência e determinam sua nomeação pelo Presidente da República, embora em mandatos não coincidentes de quatro anos.

Outra crítica cabível tem relação com a delegação de poderes de regulação aos governos estaduais. A descentralização das atividades, prevista no Capítulo IV da referida lei, ainda não está precisa, sendo ainda incertos quais poderes devem ou podem ser exercidos pelo estados. Como anteriormente, no contexto antigo não havia tal questão já que os governos podiam exercer pressão sobre a política energética através de suas empresas de distribuição. Este cenário não mais existirá, findo o processo de privatizações. Espera-se então uma pressão por parte de governos e consumidores para que exista um órgão de regulação mais próximo, de nível local. Pelo mesmo objetivo de minimizar os riscos regulatórios, é importante que tal distribuição de atribuições seja definida o mais breve possível, tornando claras as regras para o investidor privado.

Aparentemente, a reforma regulatória por que passa o setor energético vem tomando um rumo acertado, moderno e condizente com o que se espera das indústrias no futuro. Entretanto, o agravante do processo de privatização, que ocorre paralelamente à reforma, requer cuidados especiais nas etapas da mesma. Os riscos relativos às incertezas quanto às regras definitivas do setor elétrico contribuem negativamente com a venda das empresas para o setor privado. Os contratos de concessão devem ser flexíveis na medida certa, possibilitando a incorporação de eventos imprevistos, sem que com isso sejam criadas condições excepcionais de venda, que venham a gerar conflitos no futuro.

Entretanto, o mais importante é que a reforma seja concluída o mais rápido possível de modo a reduzir as incertezas do mercado, especialmente em relação às condições de competição entre as empresas de geração e transmissão, próximos passos do programa de privatização do setor elétrico.

VI. CONCLUSÃO

O setor elétrico brasileiro tem um importante papel dentro da economia. Não apenas na condição de provedor de um insumo básico para quase todas as demais atividades econômicas – a energia elétrica – mas também devido ao imenso valor de seus ativos, seu potencial de crescimento e de desenvolvimento de tecnologia, considerando-se as características hidrográficas do país por um lado, e a expectativa de crescimento da demanda de energia, por outro.

O setor encontrava-se numa situação limite de incapacidade de expansão, devido às dificuldades de financiamento por que passava. Funcionando como um monopólio estatal, verticalmente integrado, não havia mais saídas para uma nova retomada do seu crescimento, enquanto que o país o solicitava cada vez mais. A reforma profunda das características da indústria de energia era latente.

Desde o início de sua existência, ainda no século XIX, o setor já passou por diversas estruturas de propriedade, sem nunca ter deixado de crescer, principalmente após ter passado por uma fase de nacionalização. Foi sob a gestão do Estado que se observou o maior desenvolvimento, com a integração em nível nacional da indústria, uma maior interligação das redes de transmissão e um expressivo aumento da capacidade, com a criação de diversas novas usinas. Através da criação da Eletrobrás, o setor foi crescendo de forma integrada, planejada. Porém sob um regime regulatório falho e ineficiente.

O setor nasceu pelas mãos da iniciativa privada, tornou-se quase integralmente estatal, e hoje volta ao capital privado. Cada uma das reformulações na sua estrutura de propriedade esteve ligada à meta do crescimento do setor, e das dificuldades anteriores

em face da demanda sempre crescente. Tanto a estatização do setor como também a privatização que vem ocorrendo tiveram origem na falta de recursos. O setor tornou-se estatal devido à relutância das incumbentes em expandir a sua capacidade de forma satisfatória. Contribuiu para isso um sentimento de nacionalismo com relação à indústria de infra-estrutura, em sintonia com o contexto político de então, no qual não era aceitável que setores ditos “estratégicos” fossem controlados pelo capital estrangeiro. Foi pertencendo ao governo que o setor experimentou seu mais expressivo crescimento. Esse é um argumento muito usado pelos críticos do processo de privatização, com certa coerência. No entanto, as dificuldades inerentes das últimas décadas do século, sobretudo em relação ao financiamento do mesmo, levaram ao atual processo de reforma.

Pode-se dizer que esta é a maior reformulação da indústria, desde seu surgimento. Nunca tanto se repensou – e se recriou – a respeito dos três níveis que a ela se refere e que estão ao mesmo tempo passando para um novo cenário: a estrutura de propriedade, através do processo de privatização; os mecanismos de regulação, pela introdução de uma nova legislação, incluindo-se um novo órgão de regulação – ANEEL; e os meios de financiamento, pela via de um mercado de capitais mais desenvolvido e globalizado como nunca antes, dispondo de novos produtos e novas operações de captação de recursos, sofisticados métodos de avaliação e pulverização dos riscos entre um grande número de investidores.

É questionável, no entanto, o que ocorre no compasso das reformas, com privatizações sendo realizadas sem um conjunto de regras definidas para vigorar sobre as concessões. Tal situação contribui negativamente para uma operação eficiente do setor elétrico, no futuro. Sem regras claras, os investidores exigem condições especiais para se proteger

de eventualidades não previstas no presente. Os contratos de concessão devem ser flexíveis na medida certa, de modo a refletir as incertezas institucionais, sem com isso abrir espaço para o oportunismo que pode levar a uma má qualidade de serviços, como já ocorreu.

A reforma regulatória parece estar no caminho certo. Inspirada na experiência britânica, cujo setor passou por um processo semelhante de privatização, as novas regras vêm trazendo condições de mercado, de modo que o antigo monopólio estatal possa operar num ambiente de concorrência entre empresas privadas, com diversas das vantagens que essa forma de organização pode proporcionar, destacando-se a busca da eficiência e da redução de custos, de modo a maximizar os lucros, conforme a nova regulação pelo custo de serviço, a partir de 1993, juntamente com o abandono da equalização das tarifas, em substituição à regulação pela taxa de retorno – “cost-plus”, que gerava resultados indesejáveis.

Diversas características da antiga estrutura de regulação, não mais adequada, vêm sendo alteradas. Associada à reformulação dos meios de financiamento do setor, a reforma regulamentar deve ser capaz de criar um cenário de crescimento sustentado para o setor de energia, liberando o governo para tratar de assuntos que mais lhe dizem respeito, como educação e saúde.

A mais importante conclusão deste trabalho, no entanto, está presente em cada uma de suas páginas, de uma forma ou de outra. O cumprimento das metas da reforma está intimamente relacionado com o sucesso do programa de privatizações, para o qual é fundamental que a nova legislação seja estabelecida, em definitivo, o mais breve possível. A expressão de ordem é: regras claras, logo. Somente assim as empresas

podem ser devidamente avaliadas pelo setor privado, e este pode dar início à modernização da indústria, que por sua vez, trará certamente consigo um importante componente do desenvolvimento da economia do país.

V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Mark Armstrong, Simon Cowan, and John Vickers - Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience;
- Araújo, J. L. & Besnosik, R. I., COPPE/UFRJ - Regulation and Institutional Structure in The Brazilian Power Sector: Historical Perspective;
- Araújo, J. L., Regulação de monopólios e mercados: questões básicas;
- Araújo, J. L & Oliveira, A., De-Regulation (and Re-Regulation) of the Brazilian Energy Industries: Recent Trends and Long Term Prospects;
- Araújo, J. L & Oliveira, A., Privatization of the Brazilian Energy Industries: the Regulatory Challenge;
- Araújo, J. L & Oliveira, A., USAEE/IAEEE, The Brazilian electricity reform: issues and perils;
- Araújo, J. L & Pinto Junior, H. Q., IAEE, Changes in the Structure, Regulation and Financing of the Brazilian Electricity Supply Industry;
- Marina Figueira de Mello - Texto para Discussão: Os Dilemas da Privatização do Setor Elétrico;
- ELETROBRÁS, 1997, Relatório Anual;
- MME, Secretaria de Energia – Eletrobrás, Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro – Sumário Executivo;
- Gazeta Mercantil - Diversos Artigos;
- Jornal O Globo - Diversos Artigos;
- Revista Exame - Diversos Fascículos;
- Revista Veja - Diversos Fascículos;

- Revista Isto É Dinheiro - Diversos Fascículos;
- Revista América Economia - Edição de dezembro de 1997;
- Boletim do Banco Central do Brasil - Diversos;
- Lei de Criação da Aneel - nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.