

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política



Dissertação

Dependência de trajetória no setor elétrico

Matheus Müller

Pelotas, 2013

MATHEUS MÜLLER

**DEPENDÊNCIA DE TRAJETÓRIA
NO SETOR ELÉTRICO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Hemerson Luiz Pase

Pelotas, 2013

Banca examinadora:

Prof. Dr. Hemerson Luiz Pase - UFPel

Prof.^a Dr.^a Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha - UFPel

Prof. Dr. Humberto José da Rocha - UNIPAMPA

Prof.^a Dr.^a Bianca de Freitas Linhares - UFPel

“Toda vez que falta luz,
toda vez que algo nos falta,
o invisível nos salta aos olhos.
É um salto no escuro da piscina.
O fogo ilumina muito ou por muito pouco tempo.
Em muito pouco tempo o fogo apaga tudo
e tudo um dia vira luz.
E toda vez que falta luz,
o invisível nos salta aos olhos.”

Humberto Gessinger

À minha mãe, que mesmo sozinha me criou para o mundo e me ensinou que o merecimento provém, sobretudo, do esforço e dedicação.

Agradecimentos

O espaço de agradecimentos raramente estabelece uma ordem de importância entre instituições e pessoas citadas. Pois seguirei esse mesmo pressuposto para cometer menos injustiças.

Agradeço a BAESA S/A, em função do apoio financeiro para o desenvolvimento desse estudo por meio do programa de bolsas para pesquisa em nível de pós-graduação no âmbito do P&D Remanejamento. Igualmente, ao próprio Programa de Pós-graduação e aos professores e professoras do Mestrado em Ciência Política, que me permitiram iluminar importantes questões do processo de fazer ciência. Em especial, Professora Patrícia Cunha por reforçar meu encantamento pelas políticas públicas.

Aos Colegas do P&D Remanejamento, pela honra em participar de um grupo de pesquisa de excelência, sendo fundamental para o amadurecimento desse trabalho acadêmico. Em especial ao Professor Humberto José da Rocha, por me ensinar que é possível grande entusiasmo e, porque não dizer, “paixão” ao realizar uma pesquisa científica e Professora Bianca Linhares, por demonstrar que uma boa pesquisa é alicerçada e garantida por um bom processo metodológico.

Com todo destaque que merece, agradeço ao meu orientador Professor Dr. Hemerson Luiz Pase. Mestre que me acompanha de longa data e compreende o tempo e importância que as “pessoas do interior” atribuem as coisas. Agradeço pelos ensinamentos e acima de tudo, pelo laço de amizade que nos aproxima. Assumo total responsabilidade nos possíveis erros e omissões que seguem, contudo partilho com o próprio os eventuais elogios.

Aos amigos pelos momentos de descontração que propiciaram o contraponto a completar essa solitária tarefa. Em especial a Leandro Mássia e Rafael Nachttigal de Lima, por partilharem todo um “estilo de vida”, a Jennifer Azambuja de Moraes, pela parceria que iniciou no decorrer dessa etapa e que, certamente, seguirá no porvir acadêmico, a Pablo Büttow, Diego Duarte e Marcos Crizel, por centrarem meu norte quando a vida pareceu dar voltas.

Agradeço ao apoio de minha pequena (em quantidade) grande (em princípios) família. A minha mãe Márcia, por me criar para o mundo e me ensinar valores que a ciência ainda não compreende. Ao meu irmão Marcel, pelo aprendizado de que a distância, por vezes, é a que mais aproxima.

Agradeço sobretudo a Deus, que me conduziu até esse importante momento. Graças por nunca atribuir a mim cruz maior do que possa suportar e por proporcionar exatamente tudo que lhe peço diariamente: “nada além do que realmente mereço”.

Resumo

O processo de reforma da indústria de eletricidade brasileira acompanhou a tendência mundial ao longo dos anos 1990 e se concretizou em consonância com os princípios de mercado. A finalidade social, econômica e política do Estado passou por longo processo de reestruturação, onde novo marco regulatório foi estabelecido para o setor elétrico. A lógica estatal volta a ceder espaço para a lógica competitiva, numa espécie de retorno às origens do processo de desenvolvimento da indústria elétrica, embora com uma conformação organizacional e produtiva muito mais densa e complexa. É sobre esse panorama que se debruça o estudo, com o objetivo principal de analisar a política nacional de reestruturação do setor elétrico ao longo da década de 1990 e 2000, a partir da abordagem da *path dependence*. Esse método analítico se torna relevante ao demonstrar que, mesmo as iniciativas inovadoras em termos de políticas públicas carregam consigo elementos de estruturas, instituições e políticas anteriores, que atuam de forma a reforçar ações já iniciadas. Os resultados apontam para uma política de reforma do setor elétrico marcada por continuísmos, mesmo após a exaustão do modelo adotado.

Palavras – chave: Setor elétrico, Políticas Públicas, Path Dependence, Reforma, Reestruturação e Neoliberalismo.

Abstract

The process of reform of the electricity industry in Brazil followed the global trend over the years 1990 and materialized in line with market principles. The purpose of social, economic and political state went through a long process of restructuring where new regulatory framework was established for the electricity sector. The logic state back to make room for the competitive logic, a kind of return to the origins of the development of the electrical industry, albeit with a conformation organizational and productive much more dense and complex. It is on this background that focuses the study, with the main objective to analyze national policy of restructuring the electricity sector over the decade from 1990 to 2000, from the approach of path dependence. This analytical method is relevant to show that even the innovative initiatives in terms of public policies carry with them elements of structures, institutions and previous policies that act to reinforce actions already initiated. The results point to a policy of power sector reform marked by continue even after the exhaustion of their models.

Keywords: Electric Sector, Public Policy, Path Dependence, Reform, Restructuring and Neoliberalism.

Lista de Figuras

Figura 1. –	Elementos que compõem o momento crítico	63
Figura 2. –	Estrutura analítica da explicação <i>path dependent</i>	71
Figura 3. –	Dinâmica de formação da trajetória dependente	73
Figura 4. –	Estrutura analítica de fenômenos <i>path dependentes</i>	74
Figura 5. –	Estrutura de análise do objeto de estudo	77
Figura 6. –	Projeto neoliberal como momento crítico	104
Figura 7. –	Participação setorial nas arrecadações	108
Figura 8. –	Modelo de organização vertical	118
Figura 9. –	O novo modelo do setor elétrico	122
Figura 10. –	Mudanças no setor elétrico brasileiro (1995 – 2003)	125
Figura 11. –	Privatização e desverticalização como autorreforço	126
Figura 12. –	“Apagão” como momento crítico	133
Figura 13. –	Políticas de FHC antes da crise	134
Figura 14. –	Principais agentes e funções no “novo modelo”	139

Figura 15. – Comparando os “três modelos”	142
Figura 16. – Continuísmo no governo Lula	143
Figura 17. – Reestruturação do setor marcada pela <i>path dependence</i>	149

Lista de Abreviaturas e Siglas

ANEEL –	Agência Nacional de Energia Elétrica
AGER –	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados / MT
AGERBA –	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia /BA
AGERGS –	Agência Estadual de Serviços Públicos Delegados / RS
AGERSA –	Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos / ES
AGR –	Agência Goiana de Regulação / GO
APG –	Administração Pública Gerencial
ARCE –	Agência Reguladora de Serviços Públicos / CE
ARCON –	Agência de Regulação e Controle dos Serviços Públicos / PA
ARPE –	Agência de Regulação de Pernambuco
ARSEP –	Agência Reguladora de Serviços Públicos / RN
ASEP –	Agência Reguladora de Serviços Públicos / RJ
ASES –	Agência Reguladora de Serviços / SE
BAESA –	Barra Grande Energética S/A
BNDES –	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEEE –	Comissão de Energia Elétrica do Estado do Rio Grande do Sul
CEMIG –	Centrais Elétrica de Minas Gerais S.A.
CNPE –	Conselho Nacional de Política Energética
CHESF –	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
DNAEE –	Departamento Nacional de Energia Elétrica
FHC –	Fernando Henrique Cardoso
FMI –	Fundo Monetário Internacional
FND –	Fundo Nacional de Desestatização

GCPS –	Grupo Coordenador do Planejamento dos Sistemas Elétricos
GWh –	Gigawath
IUEE –	Imposto Único Sobre Consumo de Energia Elétrica
LULA –	Luís Inácio Lula da Silva
MAE –	Mercado Atacadista de Eletricidade
MDB –	Movimento Democrático Brasileiro
MME –	Ministério de Minas e Energia
MW –	MegaWath
ONS –	Operador Nacional do Sistema
PAI –	Plano de Ação Imediata
PND –	Política Nacional de Desestatização
PPP –	Parceria Público Privada
PRN –	Partido da Reconstrução Nacional
REVISE –	Revisão do Setor Elétrico
RGR –	Reserva Global de Reversão
SIN –	Sistema Interligado Nacional
SINTREL –	Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica
SPE –	Sociedades de Propósito Específico

Sumário

Apresentação	15
Capítulo 1 – Políticas Públicas: conceito, surgimento e alguns modelos analíticos	21
1.1. Conceito de políticas públicas	22
1.2. Advento das políticas públicas	26
1.3. Políticas públicas no Brasil	27
1.4. Modelos analíticos das políticas públicas	31
1.4.1. Ciclo das políticas	32
1.4.2. Redes de política pública	36
1.4.3. Análise de estilos políticos	38
1.4.4. Neoinstitucionalismo	40
Capítulo 2 – Um panorama sobre a abordagem da <i>path dependence</i>	47
2.1. Origem do conceito	49
2.2. Conceito de <i>path dependence</i> na Ciência Política	53
2.2.1. Douglass North	55
2.2.2. Paul Pierson	56
2.2.3. James Mahoney	57

	13
2.2.4. Consenso e divergências	58
2.3. Definidores do processo de <i>path dependence</i>	60
2.3.1. Momento crítico	61
2.3.2. Sequência autorreforçante	65
2.3.3. Sequência reativa	69
2.4. Modelos analíticos da <i>path dependence</i>	71
2.5. Opções metodológicas	74
Capítulo 3 – Reestruturação do setor elétrico: condições antecedentes e momento crítico	79
3.1. Condições antecedentes	81
3.1.1. O início da crise	86
3.1.2. A sequência da crise	89
3.1.3. Ventos reformistas	91
3.1.4. Avaliando crise e condições antecedentes a reforma	92
3.2. Momento crítico	94
3.3.1. O projeto neoliberal e sua implantação pelo mundo	97
3.3.2. Relação do projeto neoliberal com o setor elétrico	99
Capítulo 4 – Reestruturação do setor elétrico: reafirmando o paradigma reformista	105
4.1. Privatizações	107
4.1.1. Privatizações em Collor (1990 – 1992)	109
4.1.2. Continuidade em Itamar Franco (1993 – 1994)	111
4.1.3. Ânimo em FHC (1995 – 2002)	113

4.2. Desverticalização	116
4.2.1. Sugestões para a reestruturação	120
4.2.2. Implementação da política pública	122
4.3. Evidenciando as condicionantes	126
Capítulo 5 – Apagão e governo Lula: novos rumos para o setor?	130
5.1. “Crise do apagão” como momento de mudança?	131
5.2. Reforma no governo Lula	135
5.3. Uma nova trajetória?	140
Considerações Finais	145
Referências Bibliográficas	151

Apresentação

A utilização de fontes energéticas diversas e de novas tecnologias conduziu a mudanças qualitativas na vida humana, proporcionando tanto o aumento da produtividade econômica quanto do bem-estar da população. Refletindo tanto no ritmo de atividade dos setores industrial e comercial, quanto na capacidade da população para adquirir seus bens e remunerar os serviços necessários. Assim é dada a importância do setor elétrico para o desenvolvimento da nação brasileira.

O modelo do setor é bastante peculiar e uma das particularidades reside na história de sua estruturação, principalmente no papel adotado pelo Estado ao longo de mais de um século. A indústria que produz, transporta e distribui a eletricidade tem sido submetida, historicamente, a um movimento de permanente mudança em sua estrutura organizacional, onde a redefinição das finalidades sociais, econômicas e políticas do Estado brasileiro acabaram por influenciar diretamente sua evolução. Observa-se, ao princípio do século XX, que a indústria elétrica é organizada a partir de investidores privados, em meados do mesmo século já cabia ao Estado o compromisso de desenvolvê-la e garantir o provimento de tais serviços à população e, ao final dos anos 1980, observa-se um movimento no sentido de retomada da atuação privada no processo de geração, transmissão e distribuição elétrica.

Cabe destacar que ao início da década de 1990 os serviços de infraestrutura e o setor elétrico brasileiro foram submetidos a profundas transformações em suas estruturas organizacionais. Panorama reformista que se desvelou por toda a década e ainda se fez presente ao início do novo século. A reestruturação do setor elétrico

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

Nesse sentido o estudo que se segue tem como objetivo analisar a política nacional de reestruturação do setor elétrico ao longo da década de 1990 e 2000 a partir da abordagem da *path dependence*. A problemática que acompanha toda a análise aqui empreendida consiste na seguinte questão: *a política de reestruturação do setor elétrico é marcada pela dependência de trajetória?* Destarte é pertinente elucidar que os termos *path dependence* e dependência de trajetória são utilizados ao longo do estudo para designar o mesmo fenômeno.

O conceito de *path dependence* se faz presente nos estudos das Ciências Sociais com o objetivo de auxiliar a compreensão do estabelecimento de trajetórias políticas ou econômicas em dada unidade de análise. No geral, tomada como um fenômeno, pode ser observada em processos históricos ligados à evolução de algo, sempre que um sistema apresentar resultados que estejam relacionados aleatoriamente a condições iniciais.

Tomada como uma abordagem analítica do campo da Ciência Política busca evidenciar a noção de que as opções postas em determinada conjuntura resultaram de decisões precedentes efetuadas por atores relevantes, as quais influenciaram o curso do processo político e limitaram o leque de opções e ações possíveis. A ideia de que o que ocorre antes condiciona as opções futuras permite inferir que as escolhas dos tomadores de decisão influenciam diretamente o caráter e formas de implementação das políticas públicas ao longo do tempo.

Mas a dependência de trajetória é mais do que o mero entendimento de que decisões e eventos de hoje são o produto de acontecimentos anteriores. Sem muito detalhar ao princípio do estudo, a dependência de trajetória ocorre em decorrência de que a cada passo dado na mesma trajetória as chances de uma instituição ou política ser repetida aumentam e, igualmente, os custos de transição para outras alternativas aumentam, tornando uma mudança radical cada vez menos provável.

Como hipótese de pesquisa se afirma que a concepção reformista neoliberal da década de 1990 não sofreu rupturas na década de 2000. Ao contrário, foi reforçada em decorrência da sequência de governos de caráter neoliberal e assim, as políticas públicas de infraestrutura e, particularmente, aquelas relacionadas ao setor elétrico pouco mudaram, evidenciando o fenômeno da *path dependence*.

Para atenção ao objetivo geral da pesquisa, os procedimentos metodológicos empregados nesse trabalho recorrem, primeiramente, a análise do referencial bibliográfico. Apreciando autores que, ao longo dos últimos anos, preocuparam-se em caracterizar a evolução do setor elétrico e obras que versaram sobre a dependência de trajetória como fenômeno e abordagem conceitual. Para tanto, empenhou-se na coleta, análise, descrição, interpretação e comparação de dados bibliográficos, efetuando a pesquisa a meios impressos dispostos em bibliotecas de distintas universidades brasileiras, bem como a periódicos eletrônicos referentes a temática do estudo.

Igualmente, por sustentar a análise das ações do Estado, tornou-se necessário ao estudo o procedimento metodológico da análise documental. Logo, buscando conhecer possíveis mudanças ou manutenção de programas de governo para a temática, foi imprescindível a observância de leis, decretos e portarias que regeram o agir estatal e privado no setor elétrico brasileiro nas últimas décadas, com atenção especial as décadas de 1990 e 2000. A análise documental foi empregada a meios eletrônicos com destaque para o domínio público brasileiro planalto.gov.br/legislação. A totalidade dos instrumentos que regem o agir estatal não foi disponibilizada nos meios eletrônicos, portanto, essas intempéries foram sanadas pela consulta a meios impressos, dispostos em órgãos e autarquias de governo.

Quanto a aplicação do método analítico da *path dependence* sobre o objeto de estudo, primeiramente se fez necessário apreciar o marco conceitual do fenômeno, para que fossem definidos os potenciais elementos que, por ventura, poderiam influenciar e definir a trajetória das instituições e das políticas públicas implementadas sobre o setor elétrico. Na sequência foram apreciados os poucos registros encontrados sobre o *modus operandi* do pesquisador em análises do tipo *path dependence*. Apesar da grande maioria dos teóricos tratarem a dependência de trajetória como estrutura analítica, foram poucos os que abordaram a fundo os

métodos que podem ser utilizados e como essa estrutura pode ser aplicada na realização de análises específicas. Mesmo assim, o estudo avançou na delimitação metodológica no intuito de embasar a observação, no entanto foram necessárias algumas opções para regradar a pesquisa.

Por reconhecer o esforço empregado por Hoff (2011) ao abordar métodos e contribuições teóricas referentes ao estudo da *path dependence* e considerar que seu modelo analítico agregou, se não a totalidade, a grande maioria dos elementos influentes na trajetória de determinado objeto político, optou-se pela utilização do modelo que é evidenciado ao final do capítulo 2. Entretanto, em decorrência de opção metodológica adotada e justificada no decorrer do mesmo capítulo, o processo analítico foi reformulado com a subtração de uma de suas etapas.

Da adoção de parte do modelo de Hoff (2011) derivaram os objetivos específicos necessários para atenção do objetivo principal: a) conhecer as condições antecedentes que contribuíram para promover a política nacional de reestruturação do setor elétrico; b) identificar o elemento responsável por direcionar a reestruturação do setor; c) observar elementos que contribuíram para o condicionamento da política ao longo do período de análise e; d) identificar fatores ou eventos que poderiam conduzir a política de reestruturação à outra trajetória.

O estudo que segue é estruturado em cinco capítulos, além dessa apresentação e das considerações finais. Em concordância com o objeto considerado se fez pertinente ao início do estudo esboçar considerações a respeito das políticas públicas. A primeira seção do capítulo busca caracterizar o conceito de políticas públicas e as consequentes oscilações que o mesmo adquire em relação à adoção por distintos enfoques teóricos. Na sequência, se apreciou sua origem como área do conhecimento e a maneira pela qual seu estudo desenvolveu-se ao redor do mundo. Por fim, se considerou alguns modelos de análise de políticas públicas que objetivam explicações de como ou porque o governo executa ou abstém-se de determinada ação política. Dentre eles, ao final do capítulo foi apreciada, de maneira apurada, a perspectiva teórica neoinstitucional, responsável por cunhar o conceito de *path dependence* para as análises políticas.

O capítulo 2 se fez necessário para a definição conceitual da dependência de trajetória, bem como do modelo analítico da *path dependence* a ser empregado sobre a reforma do setor elétrico. A primeira sessão tratou da origem do conceito de

path dependence e sua relação com os estudos no campo da economia da tecnologia. A sequência considerou sua aplicação em estudos na área das Ciências Sociais, com especial enfoque na preocupação em compreender os processos de mudanças políticas. Foram, igualmente apreciados os pontos divergentes encontrados por teóricos políticos sobre os elementos que influenciam e definem a trajetória de instituições e políticas públicas. E, por fim, dado o apanhado geral sobre a temática foram dispostas algumas opções metodológicas necessárias para o desenvolvimento da análise.

Do capítulo 3 ao capítulo 5 o estudo tratou de apreciar o alcance dos objetivos necessários para embasar as posteriores conclusões. O capítulo 3 objetivou conhecer as condições antecedentes que contribuíram para promover a política nacional de reestruturação do setor elétrico e identificar o elemento responsável por direcionar a reestruturação do setor. Sendo que, a partir daqui e ao decorrer do restante do estudo, a ênfase recaiu sobre os elementos políticos provenientes de ações dos distintos governos sobre o setor elétrico. A primeira sessão discorreu sobre o longo período compreendido entre a gênese da geração elétrica no país, ainda no século XIX e o *start* do processo de reestruturação. Na sessão seguinte foi delimitado o elemento responsável por direcionar a política nacional de reestruturação do setor elétrico ao longo de toda a década de 1990 e início dos anos 2000.

Outro objetivo específico foi abordado ao longo do capítulo 4, ao delimitar os elementos que contribuíram para o condicionamento da política de reestruturação do setor elétrico nacional. Na primeira sessão se discorreu sobre o processo de privatizações e na sequência foi abordada a conseqüente reforma do setor por meio do processo de desverticalização. Observou-se que coube ao processo de privatização preparar o terreno para a reforma de ampla envergadura no setor elétrico nacional. A reestruturação dos serviços de eletricidade buscou eliminar a ação direta do Estado na produção de energia e introduzir instrumentos de competição entre as empresas atuantes no mercado elétrico. A alternativa para o setor consistiu, principalmente, na reorganização dos segmentos de geração, transmissão e distribuição de forma desverticalizada.

Por fim, o capítulo 5 identificou fatores ou eventos que poderiam conduzir a política de reestruturação do setor elétrico nacional a uma nova trajetória. Na primeira seção foi discutida a crise energética com início no ano de 2001, e questionada sua potencialidade na promoção de medidas reformistas para o setor, bem como sua influência sobre a exaustão do modelo de FHC. Na sequência foram analisadas as promessas reestruturantes do governo Lula. Por fim, se teceu conclusões a respeito desses dois eventos sobre a dinâmica do setor elétrico nacional.

Capítulo 1 – Políticas Públicas: conceito, surgimento e modelos analíticos

O capítulo que segue esboça considerações a respeito das políticas públicas enquanto área do conhecimento acadêmico, abordando a variedade conceitual, sua trajetória e desenvolvimento, bem como alguns modelos de análise que objetivam explicações de como ou porque o governo executa ou abstém-se de determinada ação política. A primeira seção do capítulo busca caracterizar o conceito de políticas públicas e as conseqüentes oscilações que o mesmo adquire em relação à adoção por distintos enfoques teóricos. Na seqüência, aprecia-se a origem das políticas públicas como área do conhecimento e a maneira pela qual seu estudo desenvolveu-se ao redor do mundo. Por fim, discorre-se sobre os principais modelos analíticos do campo das políticas públicas.

Entendeu-se que o conceito de política pública não é único, pois oscila de acordo com o enfoque teórico adotado e o contexto político e social ao qual ele se aplica. Mesmo marcado pela falta de institucionalização, fragmentação e incipiência, o campo de estudos das políticas públicas apresentou formidável expansão, nas últimas décadas. Adquiriu progressivamente sua autonomia como disciplina no interior da Ciência Política e, atualmente, dispõe-se de razoável acervo de conhecimentos que concede aos estudos importante potencial no apoio a intervenções na realidade social.

É salutar a consideração de que os modelos explicativos das políticas públicas são inúmeros, bem como, suas variações analíticas e abordá-los em sua totalidade é tarefa tortuosa. Então se sintetiza aqui alguns modelos empenhados em elucidar os processos de formulação, implementação e resultados das políticas.

Ao final do capítulo é apreciada, de maneira apurada, a perspectiva teórica neoinstitucional, responsável por cunhar o conceito de *path dependence* para as análises políticas. Esse conceito que será empregado para o alcance dos objetivos propostos, sobretudo, buscando entender a importância de sequências temporais sobre o desenvolvimento das políticas públicas.

A análise incorporada sobre o viés da *path dependence* permite perceber que certas trajetórias observadas ao longo dos processos de tomada de decisão governamental estão condicionadas por escolhas e decisões anteriores. A ideia de que o que ocorre antes condiciona as opções futuras permite inferir que as escolhas dos tomadores de decisão influenciarão diretamente o caráter e formas de implementação das políticas públicas ao longo do tempo.

Ao leitor essa passagem do estudo pode parecer, *a priori*, cansativa e inútil. Para aquele que espera grandes definições sobre a política pública implementada no setor elétrico nacional nas últimas décadas, já é adiantada certa frustração. No entanto, é de fundamental importância conhecer a definição conceitual das políticas públicas para entender a lógica da ação estatal sobre o setor elétrico, percebendo que a “quase abstenção” de sua atuação, igualmente, é uma forma de seu agir aos moldes do projeto neoliberal.

1.1. Conceito de Políticas Públicas

A expressão políticas públicas parece ter entrado definitivamente no vocabulário contemporâneo e principalmente na vida cotidiana dos países democráticos. Sua presença é constante na imprensa, nas agendas públicas, nos pronunciamentos políticos e nas pautas de reivindicações dos movimentos sociais (DI GIOVANNI, 2009, p.2).

Por mais óbvio que pareça ao imaginário coletivo, às políticas públicas envolvem a produção de bens públicos, cabendo ao Estado a garantia de políticas que se processam oriundas de diversos interesses, necessidades e demandas de dada população que vive em delimitado território (RODRIGUES, 2010, p.18). Do

ponto de vista orçamentário, se distingue aquilo que é público daquilo que é privado. Assim tomando sentido as políticas públicas como uma ação voltada a determinado público ou parcela social, que envolve a destinação de recursos públicos (BONETI, 2007, p.9).

Entretanto, tamanha simplicidade ou minimalismo conceitual não espelha as múltiplas correntes teóricas e variantes conceituais que o termo adquiriu no interior da Ciência Política ao longo dos últimos anos. De acordo com Di Giovanni (2009), o conceito de políticas públicas é algo evolutivo, na medida em que se refere às relações entre estado e sociedade, determinadas por constantes transformações históricas e permeadas por mediações de natureza variada.

Como aponta Souza (2006), “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”. Mead a define como um campo de análise política que observa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn, como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Para Peters, política pública corresponde à soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegações, influenciando a determinado modo, a vida dos cidadãos (SOUZA, 2006, p.24).

Norberto Bobbio define políticas públicas como a intervenção do Estado no ordenamento da sociedade por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas. Acredita que uma política pública envolva um conjunto de regras e procedimentos destinados ao alcance de certos objetivos e que os busca através da definição de metodologias que instruem processos e definem maneiras de se desempenhar certas ações, a exemplo de leis, decretos e portarias (RODRIGUES, 2010, p.19).

Todavia, as definições conceituais de políticas públicas mais difundidas no meio acadêmico compreendem as dispostas por Thomas Dye e Harold Laswell. Dye (apud. ROMANO, 2009, p.14), sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não”, implicando questionamentos sobre o que o governo, em suas interações políticas com os atores da sociedade civil e do mercado escolhe fazer ou deixar de fazer; por que o faz; como faz; que diferença suas escolhas fazem; e quem se beneficia com esse fazer. Já Laswell (apud. SOUZA, 2006, p.24), afirma que decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder a questões do tipo: quem ganha o quê; por quê; e que diferença isso faz.

Mesmo que o tempo e a história não proporcionaram singularidade, ou não evidenciaram a melhor definição conceitual para as políticas públicas, é importante notar que as distintas abordagens teóricas do campo de análise de políticas públicas evidenciadas anteriormente, guiam o olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, o Governo¹ (SOUZA, 2006, p.25).

Embasadas nas abordagens anteriores, outras teorizações a respeito da definição conceitual de políticas públicas surgiram. Como exemplo, Di Giovanni (2009) sustenta que uma política pública não consiste simplesmente em uma intervenção do Estado a uma situação social considerada problemática. Pensa a política pública como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante da interação entre Estado e sociedade², onde tamanha proximidade define as situações sociais consideradas problemáticas, os conteúdos e as modalidades da consequente intervenção estatal.

Por esse mesmo viés, Romano (2009) afirma que as políticas públicas se constituem no dispositivo de governo responsável pela importante relação do Estado com a sociedade e o mercado. Para o autor, as políticas públicas acabam por assumir uma função estratégica ao: definirem os parâmetros e as modalidades de interação entre o público e o privado; permitirem visualizar o nível de autonomia da ação pública e; ao definir quais os assuntos que alcançam o status de interesse público, ou seja, quais políticas que serão introduzidas na agenda de ação do governo³.

Nota-se que as últimas concepções de políticas públicas evidenciam grande envolvimento de outros segmentos, que não os do governo, por meio de processos interacionais que acabam influenciando a formulação das políticas. Todavia, apesar

¹ Esse estudo entende Governo a partir de uma definição simplista, visto que discussões conceituais a respeito do tema se fazem desnecessárias ao objeto de análise aqui proposto. *“Por governo entendemos o conjunto de indivíduos que orientam os rumos da sociedade, pois ocupam posições na cúpula do Estado. Quem está no Governo exerce o poder político, seja porque chegou lá por meio da eleição ou pelo uso da força”* (RODRIGUES, 2010, p.19).

² Sociedade entendida em seu sentido amplo, que inclui também as relações sociais travadas no campo da economia (DI GIOVANNI, 2009, p.2).

³ Para definições acerca de como questões passam a integrar a agenda de políticas de determinado governo, consultar Capella (2010).

do reconhecimento de que grupos de interesse e movimentos sociais, cada qual com menor ou maior influência, podem envolver-se no processo das políticas públicas, e apesar de certa literatura argumentar que o papel dos governos tenha sido encolhido, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e governar não está empiricamente comprovada (SOUZA, 2006, p.27).

Apoiada sobre o viés da supremacia estatal em relação a influências externas e internas na definição das políticas, Souza (2006) afirma que se pode então resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação”⁴ e posteriormente analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças nos rumos ou cursos de tal política. Constituindo a formulação de políticas públicas um estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão mudanças na realidade social.

Considerou-se até aqui que o conceito de política pública não é único, pois oscila de acordo com o enfoque teórico adotado e o contexto político e social ao qual ele se aplica. Contudo, concordando com a supremacia estatal denotada por Souza (2006) e não desconsiderando a potencial influência de outros segmentos na formulação e implementação das ações do governo, como bem fez Romano (2009), esse estudo admite que o conceito utilizado no decorrer da análise se refere ao entendimento que ambos os autores explicitam sobre a política pública. Entendendo que ponderar sobre a origem de uma área de conhecimento torna-se importante para melhor compreender seus desdobramentos, sua trajetória e perspectivas, partir-se-á para a apreciação da origem das políticas públicas como área do conhecimento e a maneira pela qual seu estudo se desenvolveu no Brasil.

⁴ Termo cunhado por Jobert & Müller para definir as políticas públicas (TREVISAN & BELLEN, 2008, p. 531).

1.2. Advento das Políticas Públicas

Como área do conhecimento da Ciência Política, as políticas públicas adquiriram autonomia e caráter científico a partir de análises e estudos acadêmicos realizados desde os anos 1950 na Europa e Estados Unidos. Anterior a esse período as políticas públicas eram consideradas como *outputs* do sistema político, o que parece refletir o status privilegiado que os processos decisórios sempre desfrutaram junto aos profissionais da área. Sendo que, os estudos recaíam nos processos de formação de políticas públicas, privilegiando o momento em que ela “sai do papel” e se materializa na forma de determinada ação do Estado. Após o reconhecimento científico a atenção dos investigadores se voltou igualmente aos inputs, isto é, as demandas e articulações de interesses da população sobre o processo das políticas públicas (FARIA, 2003, p.21).

A autonomia das políticas públicas como área do conhecimento deu-se no meio norte-americano sob o rótulo de *policy science*, no início dos anos 1950. Enquanto que na Europa, a preocupação com campos específicos das políticas somente adquire intensidade a partir dos anos 1970 (FREY, 1999; 2000).

Nos Estados Unidos, a produção sobre políticas públicas identificaria como objeto de observação o reformismo republicano das primeiras décadas do século XX. Tendo como guias, por um lado, o otimismo nas virtudes da democracia liberal e por outro, a influência da tradição empírica das ciências sociais anglo-saxônicas desenvolvida por intelectuais ligados a escolas, universidades e centros de pesquisa, independentes de órgãos governamentais. (ROMANO, 2009, p.122).

Entre os britânicos a análise de políticas públicas foi desenvolvida de modo equivalente à escola norte-americana, por intelectuais de fora do governo, em um contexto de forte influência da tradição empírica. Entretanto, a diferença consiste na maior dificuldade no reconhecimento da Ciência Política como, de fato, dotada de caráter científico (ROMANO, 2009, p.123).

Outra particularidade existente entre a área de política pública desenvolvida por norte-americanos e britânicos reside nas influências teóricas provadas por ambas. Têm contribuído significativamente com seus estudos e debates norte-

americano na construção do campo de análise das políticas públicas o enfoque pluralista clássico e as leituras das elites de poder. Logo, nas origens do processo de conformação do campo britânico, desenvolveu-se o institucionalismo clássico e o keynesianismo⁵ (ROMANO, 2009, p.120/124).

Souza (2006) evidencia outra peculiaridade entre o desenvolvimento da disciplina na Europa e Estados Unidos. Naquela, a área de políticas públicas surge como um desdobramento de trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma de suas mais importantes instituições, o governo, responsável por originar a política pública. Já nos Estados Unidos, pelo contrário, a área surge na academia sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, rompendo etapas e incidindo direto na ênfase dos estudos sobre a ação dos governos.

1.3 Políticas Públicas no Brasil

No Brasil, em contraposição aos Estados Unidos e Europa, a análise de políticas públicas conseguiu, menos ainda, constituir-se como uma tradição intelectual institucionalizada no meio acadêmico que propicie a formação de um campo de pesquisa específico e estruturado (FREY 1999; FARIA, 2003). Aqui, o campo de análise é bastante incipiente, padecendo de grande fragmentação organizacional, além de precária institucionalização (MELO, 1999, p.63).

Ao discutir o estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil, Souza (2003) evidencia a problemática a ser superada para a garantia da consolidação dessa área no país. O primeiro problema consiste na escassa acumulação do conhecimento, que, para Melo (1999), deriva da proliferação de estudos de caso e da ausência de uma agenda de pesquisa, havendo uma diversificação de objetos empíricos que se expandem horizontalmente sem um fortalecimento vertical da produção analítica.

⁵ Sobre as abordagens Pluralistas e Elitistas e seus respectivos enfoques consultar Romano (2009, p. 29-78).

Para Souza, disciplinas que contam com certa unidade de métodos e nitidez em relação ao objeto de análise possuem maior possibilidade de gerar conhecimento cumulativo. O que se busca não é uma acumulação linear de conhecimento, mas a construção de um programa normal de pesquisa (MELO, 1999, p.91). Em síntese, o problema do crescimento horizontal versus falta de fortalecimento vertical deriva do desenvolvimento da própria disciplina no Brasil, visto que, assumiu uma formação que mais gira em torno de áreas temáticas do que grupos de pesquisa (SOUZA, 2003, p.16).

Outro problema diz respeito à proximidade da área de análise de políticas públicas com órgãos ligados ao governo. Esse contíguo acaba por influenciar fortemente a pauta da agenda de pesquisa e do incremento de trabalhos normativos ou prescritivos (ROMANO, 2009, p.127). Tais problemas se manifestam igualmente na relação de financiamentos de pesquisa, tanto por órgãos do governo, quanto pelo financiamento de pesquisas efetuado por agências multilaterais, cada vez mais frequentes (SOUZA, 2003, p.16).

Por último, Souza (2003) afirma a necessidade de superar a atual geração de estudos a qual se voltam às políticas públicas. Estudos excessivamente concentrados em fracassos, pouco preocupados com as questões políticas e fortemente vinculados ao pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos. Essa nova geração de estudos deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar-se na identificação das variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas. Isso implica na superação da dicotomia dos estudos em se analisar sucessos ou fracassos para um estágio onde se enfatize o melhor entendimento dos próprios resultados (SOUZA, 2003, p.17).

Guardadas as dificuldades de consolidação de um campo de pesquisa em políticas públicas no país vale ressaltar os fatores que, de certo modo, impulsionaram o desenvolvimento desses estudos. Segundo Melo (1999), a análise de políticas públicas experimentou notável avanço na década de 1980 impulsionada, principalmente, pelo processo de transição democrática.

O primeiro motivo para a expansão de tal campo de análise consistiu no deslocamento da agenda pública. Essa, ao longo dos anos 1970, estruturava-se em torno do modelo brasileiro de desenvolvimento, onde a discussão limitava-se aos impactos redistributivos da ação governamental e ao tipo de racionalidade que conduzia o projeto de modernização conservadora do regime ditatorial. Após o processo de transição democrático, e conseqüente transformação da agenda, seguiu uma redescoberta na agenda de pesquisas das políticas municipais e processos de descentralização do Estado (TREVISAN & BELLEN, 2008, p.532).

O segundo consiste na percepção de que, mesmo com o fim do período marcado por governos autoritários, os obstáculos à consecução de políticas sociais efetivas continuaram existindo. A perplexidade e o desencantamento em relação ao Estado levaram ao crescente interesse acadêmico sobre as condições de efetividade da ação pública. Outro motivo reside na larga difusão internacional do ideal de reforma do Estado e do aparelho estatal, fato que passou a ser o princípio organizador da agenda pública dos anos 1980 e 1990, provocando a proliferação de estudos de políticas públicas (TREVISAN & BELLEN, 2008, p.532/533).

Quanto à diversidade de trabalhos destinados a análise de políticas públicas no Brasil, Romano (2009) evidencia que anterior a década de 1980 e a “proliferação” dos estudos de políticas públicas, predominavam análises de caráter histórico e sociológico sobre as relações entre Estado e sociedade. No entanto, a partir dos anos 1980 a área temática foi enriquecida por diversificados trabalhos fundados em uma base empírica mais rigorosa.

Para demonstrar tamanha oscilação metodológica referente à análise de políticas públicas no país a partir da década de 1980, Romano afirma que os estudos poderiam ser agrupados em cinco conjuntos temáticos: “encantamento com o Estado; estudos setoriais; avaliação de políticas; reforma do estado; e dimensão social da democracia” (ROMANO, 2009, p.132).

A análise de políticas públicas elencadas no primeiro conjunto, “encantamento com o Estado”, tomam como objeto o regime político, as instituições políticas ou o Estado brasileiro a partir de seus traços constitutivos⁶, discutindo a partir de estudos

⁶ Como o patrimonialismo, clientelismo e autoritarismo.

comparativos ou de caso a problemática política ou de natureza institucional *latu sensu*. A ênfase em “estudos setoriais” no país deu-se ao final do regime autoritário, difundindo-se a posteriori, acompanhando o processo de redemocratização. Esse formato de investigação, menos disciplinar, exigiu dos pesquisadores uma especialização substantiva maior em determinada área política, sendo desenvolvida principalmente por economistas e sociólogos (ROMANO, 2009, p.133/135).

A “avaliação de políticas” por sua vez, tem sido levada a cabo por especialistas setoriais, pouco ligados a tradição disciplinar da Ciência Política, sob encomenda da burocracia pública, na forma de consultorias ou convênios. Igualmente se inscrevem nesse conjunto estudos interdisciplinares de avaliação de programas governamentais. Entretanto, o volume de conhecimentos acumulado nessas áreas temáticas ainda é escasso, particularmente em termos da utilização de metodologias mais sofisticadas (ROMANO, 2009, p.136).

Os estudos voltados para a análise dos processos oriundos da “reforma do Estado” foram colocados em cena pela difusão do neoliberalismo e dos ideais do Consenso de Washington⁷. Por um lado, desenvolveram-se trabalhos que ressaltam negativamente o déficit de *accountability* horizontal e vertical nas experiências de reforma latino americanas, criticando o padrão tecnocrático da formação de políticas, questionando o insulamento burocrático por alimentar a ingovernabilidade do país. De outro modo, em decorrência da consolidação da corrente neoinstitucionalista no país, deslocou-se o eixo de análise do regime de governo para o debate quanto ao impacto das instituições formais sobre as políticas (ROMANO, 2009, p.137/138).

O último conjunto ressalta a “dimensão social da democracia” nas observações a respeito das políticas públicas. Influenciados pelo ressurgimento dos estudos de cultura política e pela nova agenda de questões introduzidas pelos conceitos de capital social e empoderamento⁸, o objeto desses trabalhos voltou-se para a importância das relações que dizem respeito à sociedade civil para a análise de políticas públicas (ROMANO, 2009, p.139/140).

⁷ Definições a respeito dos enunciados propostos pelo Consenso de Washington podem ser encontradas em Silveira (2009, p.66/67) e Carinhato (2008, p.40).

⁸ Para melhores definições a respeito dos conceitos de cultura política, capital social e empoderamento, consultar Baquero & Prá (2007) e Baquero (2011).

Contudo, para Di Giovanni (2009), mesmo marcado pela falta de institucionalização, fragmentação e incipiência, o campo de estudos das políticas públicas apresentou formidável expansão, adquirindo progressivamente sua autonomia como disciplina no interior da Ciência Política. Atualmente, se dispõe de razoável acervo de conhecimentos, desde a construção de tipologias, inovações conceituais, identificação de estruturas, estabelecimento de ciclos e identificação de aspectos normativos. Concedendo aos estudos de política pública importante potencial no apoio a intervenções na realidade brasileira.

Expandiu-se, igualmente, o interesse do público pelo estudo das políticas públicas, pelo fato de que o cidadão brasileiro compreendeu que essas políticas afetam diversos aspectos de sua vida cotidiana. Seja extraindo recursos através de impostos, regulando conflitos e comportamentos, organizando burocracias e mercados, ou distribuindo benefícios e recursos à população (RODRIGUES, 2010, p.29).

1.4. Modelos analíticos das políticas públicas

O pressuposto analítico que regeu o advento e consolidação de estudos sobre políticas públicas foi o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006, p.22). Ao passo que essa máxima foi adotada pela academia, desenvolveram-se inúmeros modelos explicativos empenhados em elucidar os processos de formulação, implementação e resultados das políticas.

Como nas demais áreas do conhecimento, as políticas públicas também admitem uma série de abordagens que buscam explicar como as políticas são formuladas e executadas, quais os atores relevantes, quais fatores considerar na análise. E, quase que obviamente, as respostas a essas perguntas são distintas segundo a perspectiva teórica adotada por cada pesquisador (GRISA, 2010, p.97).

Reis (2003) atenta para o fato de que se torna necessário ao analista de políticas públicas clareza, tanto em relação ao modelo explicativo na qual insere seu trabalho, quanto em relação às discussões que confrontam a perspectiva adotada e as alternativas teóricas a ela. Nas palavras da autora, “isso é condição básica para que o diálogo intelectual seja frutífero” (REIS, 2003, p.12). Nesse sentido, se objetiva demonstrar que a abordagem teórica da *path dependence*, por mais que seja o meio pelo qual o estudo analisa o setor elétrico nacional, é apenas uma dentre as tantas possibilidades dentro do campo analítico das políticas públicas.

Novamente, pode parecer cansativo conhecer sobre modelos teóricos que não serão utilizados nessa análise, contudo, a clareza sobre as demais hipóteses analíticas e a possível contraposição, por parte do leitor, com o modelo adotado parece justificar esse esforço. Entretanto é salutar a consideração de que os modelos explicativos das políticas públicas são inúmeros, bem como suas variações analíticas e abordá-los em sua totalidade é tarefa tortuosa. A teoria ou modelo do ciclo das políticas (*policy cycle*), das redes de políticas públicas (*policy networks*), análise de estilos políticos e neoinstitucionalismo são exemplos abarcados na análise de políticas públicas pelo campo da Ciência Política.

Na tentativa de “iluminar” parte dessa multiplicidade e dotar o estudo de maior clareza teórica quanto a perspectivas complementares ou alternativas ao modelo do *path dependence*, que será o “carro chefe” da análise empreendida aqui, objetiva-se discorrer brevemente sobre as teorias ou modelos citados. Destarte o estudo assume que a ênfase recai sobre a teoria neoinstitucional, sendo que, no âmbito da Ciência Política, é a esta que a academia vincula a abordagem da *path dependence*.

1.4.1 Ciclo das políticas

O modelo do ciclo das políticas públicas é amplamente discutido por especialistas como forma simples de compreender o processo de formação das políticas. De acordo com esse modelo, as políticas públicas são formadas por um conjunto de “etapas” que visam atender as demandas e interesses da sociedade (RODRIGUES, 2010, p.47).

Essas etapas vão desde o enfrentamento de determinado problema pela administração pública, até a posterior análise dos efeitos gerados pela solução aplicada a tamanho empecilho. Algumas vertentes do ciclo das políticas focalizam mais os participantes do processo decisório, e outras, o processo de formulação da política (SOUZA, 2006, p.30). As tradicionais divisões do ciclo das políticas públicas se diferenciam apenas gradualmente, sendo comum a todas as propostas as etapas de formulação, implementação e controle dos impactos das políticas públicas. Entretanto, optou-se aqui pela distinção elaborada por Frey (2000), onde assegura que o ciclo das políticas públicas é constituído pelas seguintes etapas: percepção do problema; agenda setting; elaboração de programas; implementação da política; avaliação da política e a eventual correção da ação.

Percepção do problema

Nessa etapa o Governo decide enfrentar determinado problema e buscar algum tipo de solução para a situação que produz privação, necessidade ou não satisfação⁹. As questões que devem ser observadas pelos decisores nessa etapa são: o problema realmente existe? O Governo deve mobilizar-se e de que maneira? Existem mobilizações externas (grupos sociais, empresas, políticos) para introduzir o problema na agenda do Governo? (RODRIGUES, 2010, p.47/48).

É importante salientar que um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais, por políticos, pela própria administração pública e, igualmente, pela mídia e outras formas de comunicação social. Tornando essa etapa fundamental para o processo decisório, na medida em que diversos atores entram em confronto para incluir os problemas na agenda governamental (RODRIGUES, 2010, p.48). Entretanto, problemas só entram na agenda a partir do momento em que adquirem relevância do ponto de vista político-administrativo (FREY, 2000, p.8).

⁹ Bullock *et. al.*, *apud.* RODRIGUES, 2010.

Agenda setting

Nesse momento, o problema pelo qual o Governo decidiu agir torna-se uma questão política (*issue*) e adquire status de problema público. A partir daqui as decisões sobre o problema resultarão no desenho de políticas ou programas que, realmente, serão implementados na etapa seguinte (RODRIGUES, 2010, p.48). A pergunta que merece atenção aqui é: por que um problema se torna importante em um determinado momento, ao ponto de chamar a atenção do governo e integrar sua agenda política?

Segundo Cappela (2010), dois modelos destacam-se por sua capacidade de explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas: o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*) e o Modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*). Em resumo, o primeiro, desenvolvido por John Kingdon, com raízes no modelo de análise de políticas públicas intitulado “*Garbage Can*”¹⁰, evidencia que algumas questões são bem sucedidas no ingresso à agenda governamental quando os fluxos de problemas, soluções e fluxo político¹¹ convergem, abrindo espaço para que problemas atraiam a atenção dos empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*) e proporcionem consequentes mudanças.

O Modelo de Equilíbrio Pontuado, de Baungartner & Jones, pode ser sintetizado na premissa de que a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Para que um problema chame a atenção do governo é necessário que novas ideias surjam¹², tornem-se populares e se disseminem, permitindo que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples

¹⁰ Para maiores definições, consultar Souza (2006, p.30).

¹¹ Em uma explicação bastante sintética Faria (2003) afirma que: “o primeiro [fluxo de problemas], é formado por informações sobre uma variedade de questões problemáticas e por atores que compõem diversas e conflitantes definições para os problemas. O segundo [fluxo de soluções], envolve aqueles que propõem soluções aos distintos problemas. O terceiro [fluxo político], agrega três elementos – movimentação dos grupos de pressão, mudanças no legislativo e nas agências administrativas” (FARIA, 2003, p.25). Para maiores teorizações, consultar Capella (2010, p. 87-110), em especial, Figura 1 (p. 98).

¹² Conjunto de idéias que sustentam o arranjo institucional, denominadas *policy images* (CAPELLA, 2010, p.112).

e direta entre os membros de certa comunidade, contribuindo para mudanças rápidas e acesso de uma questão a agenda de governo (CAPELLA, 2010, p.112).

Elaboração ou formulação de programas

Nessa etapa a discussão gira em torno da escolha mais apropriada entre as várias alternativas propostas para a resolução do problema que ingressou na agenda de governo. Em suma, para que o programa saia do papel é necessário à realização de levantamentos, análises e disseminação de informações sobre o problema a ser corrigido, posteriormente dá-se a elaboração do programa, decidindo sobre quais benefícios ou serviços serão implementados e de onde serão extraídos os recursos para sua implementação (RODRIGUES, 2010, p.50/51).

Implementação da política

Em termos gerais, o processo de implementação significa a aplicação da política pública, efetuada pela burocracia estatal. Essa etapa conduz aos resultados finais das políticas, programas ou projetos. Contudo, para que a política seja implementada de maneira adequada torna-se necessário relacionar o problema à solução proposta (RODRIGUES, 2010, p.51), caso contrário, os resultados e impactos de certas políticas podem não corresponder aos impactos projetados na fase de elaboração do programa (FREY, 2000, p.9).

Considerando que imprevistos surgem durante a implementação de programas ou políticas representando, por vezes, obstáculos intransponíveis e o conseqüente “abandono” da ação pelas agencias governamentais, o processo de implementação revela-se como elemento chave nas discussões sobre a eficiência e eficácia de determinada política pública (MELO e SILVA, 2000, p.3). Uma das mais interessantes discussões trata da direção do fluxo de decisões no processo de planejamento e implementação de políticas públicas.

Análises do tipo *Top Down* (controle de cima para baixo) asseguram que decisões quanto ao rumo de certa política pública são tomadas por autoridades que possuem certo controle do processo e decidem o que e como serão implementadas

as políticas. A visão *Botton Up* (controle de baixo para cima), de certa forma antagônica a anterior, enfatiza a importância daqueles que encontram-se mais próximos das ações resultantes de políticas públicas. Assim, a população afetada por certa política e os agentes do Estado em contato com ela poderiam e deveriam influenciar de forma mais intensa o processo de planejamento e implementação (OLIVEIRA, 2006, p.278/279).

Avaliação da política

Por fim, a etapa de avaliação consiste na análise, a posteriori, dos efeitos produzidos por determinada política pública. A atividade de avaliar resultados da política ou programa concentra-se nos efeitos gerados, oferecendo subsídios que possibilitem perceber em que medida as metas foram, de fato, atingidas (RODRIGUES, 2010, p.52) e, se necessário, promover a correção de déficits e impactos indesejados para políticas e programas futuros. No caso da atenção ou alcance das políticas objetivadas inicialmente, o processo de avaliação e controle dos impactos pode conduzir a suspensão ou ao fim do ciclo político, caso contrário, pode determinar a iniciação de um novo ciclo ou a modificação do programa anterior (FREY, 2000, p.9).

Na concepção do ciclo das políticas (*policy cycle*) o processo para resolução de um problema tem uma sequência de fases. Na prática, segundo Frey (2000), os atores político-administrativos dificilmente se fixam a esse contínuo, especialmente para programas políticos mais complexos que se baseiam em processos interativos, cuja dinâmica é movida por reações mútuas dos atores envolvidos.

1.4.2 Redes de política pública

Mudanças ocorridas no Estado¹³ nas últimas décadas, principalmente relacionadas à multiplicação de atores envolvidos na ação pública, têm limitado sua capacidade de definir e implementar as políticas públicas. A exemplo se dá o fato de

¹³ Como a multiplicação de atores organizados; aumento dos alvos de intervenção estatal; descentralização e fragmentação do Estado; erosão das fronteiras entre público e privado; crescente papel dos atores privados nas ações públicas (Le Galès, *Apud.* ROMANO, 2009, p.101).

que nem sempre a distinção entre a função de organizações públicas e privadas é tão evidente dentro de uma área temática carente de políticas (FARIA, 2003, p.26). Sendo assim, as redes de política pública se constituem como resposta analítica, principalmente em termos metodológicos, com objeto na ação pública e nas interações entre Estado, grupos de interesse e mercado quanto à definição das políticas (ROMANO, 2009, p.101).

O modelo de redes assegura que as políticas públicas são determinadas por uma variedade de atores (públicos e privados) que compartilham interesses comuns acerca de dada ação política e que, ao fim e ao cabo, negociam e compartilham recursos na busca da consecução de seus interesses. (Börzel, apud. FARIA, 2003, p.26). Essas redes, conformadas por laços institucionais, mas também por relações interpessoais, desempenham um papel importante na elaboração da agenda, no processo de decisão e na colocação em prática da ação pública (ROMANO, 2009, p.103).

A seguir se evidencia as diferentes variantes que conformam o modelo de redes de política pública. Estas se difundiram pelos mais diversos países, servindo de base a pesquisas sobre políticas em distintos setores e temáticas, desde o âmbito local até o internacional.

Comunidades de políticas (*policy communities*)

A “comunidade de políticas públicas”, modelo desenvolvido por Rhodes e Marsh, caracteriza-se por ser composta de especialistas que se dispõem a investir recursos variados em determinada política, esperando certos retornos futuros. Segundo Souza (2006), “especialistas” como pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, analistas pertencentes a grupos de interesse, são cruciais para a sobrevivência e sucesso de uma ideia e para colocar o problema na agenda pública, sendo responsáveis pelos processos de mudança em determinada política¹⁴.

¹⁴ Um estudo bastante interessante embasado nessa abordagem é desenvolvido Coelho (2011) sobre os programas de transferência de renda no Brasil.

Romano (2009), ainda observa outras características de certa comunidade: composta por um número limitado de participantes, com exclusão de certos grupos; compartilhamento de certas ideologias concernentes a certas políticas; todos os membros possuem recursos e compartilham com o grupo; estrutura hierárquica, permitindo que membros se sobreponham e garantam certa obediência dos demais.

Coalizão de defesa (*advocacy coalition*)

O modelo da coalizão de defesa busca elucidar o processo de transformação de determinada política pública focalizando as interações no interior de cada coalizão e, igualmente, entre as distintas coalizões existentes dentro de dada política ou área setorial específica. Sendo cada coalizão composta por atores de uma variedade de instituições governamentais e não governamentais que compartilham um conjunto de opiniões sobre determinada temática e buscam mudanças no sistema vigente (FARIA, 2006, p.24).

Segundo essa vertente, os processos de mudança nas políticas públicas são oriundos tanto da competição de “ideias, crenças e valores” entre os distintos integrantes que compõem as coalizões de defesa de determinada temática, quanto de acontecimentos externos¹⁵. Essa abordagem tem sido testada com êxito significativo em diversas áreas temáticas, como: política ambiental, educação, defesa e setor energético (FARIA, 2006, p.24).

1.4.3 Análise de estilos políticos

Essa vertente analítica surgiu como consequência das limitações das análises de políticas públicas tradicionalmente desenvolvidas. Sob análise de estilos políticos entende-se o exame de estruturas de decisão a partir de fatores culturais, padrões de comportamento e atitudes que acabam influenciando os atores políticos a implementação de determinada política pública em detrimento de outras (FREY,

¹⁵ A “crença” de que acontecimentos externos também afetam o rumo das políticas públicas é o principal fator que diferencia essa vertente da anteriormente citada.

1999, p.23). Ou seja, pode-se afirmar segundo esse modelo de análise, que o comportamento ou “estilo de ação” do político em relação a certa política pública é influenciado por crenças e valores que o mesmo adquiriu ao decorrer de sua socialização.

Tais elementos definidores do comportamento político são condicionantes considerados pela teoria da cultura política, que surgiu a partir da década de 1950, buscando cobrir lacunas explicativas quanto às dimensões da crise econômica, social e política que assolava o mundo naquele pós-guerra. Objetivando fornecer os instrumentos metodológicos necessários à compreensão sistemática das orientações e comportamentos políticos dos cidadãos, a teoria da cultura política englobou variáveis como ideologia política, opinião pública e personalidade política (BAQUERO e PRÁ, 2007, p.18).

O conceito de cultura política passou por redefinições em virtude de sua importância para o processo de construção democrática e seu papel na legitimação das autoridades públicas e do próprio regime democrático. Como o efetuado por Baquero e Prá (2007), ao entenderem que cultura política pode ser definida como o conjunto de crenças e valores que os cidadãos incorporam ao longo do tempo, e sua capacidade de adaptar esses comportamentos numa perspectiva racional para alcançar determinados objetivos ou aprender a sobreviver politicamente.

Entretanto, para Frey (2000), somente a abordagem da cultura política dificilmente pode fornecer explicações satisfatórias e definitivas sobre o estilo político e realizações materiais das políticas públicas concretas. Assim como crenças e valores incorporados influenciam o agir político, do mesmo modo, tradições regionais e nacionais, estruturas políticas, grau de desenvolvimento econômico, ideologias e treinamento cívico influenciam estilos específicos de políticas. No entanto, para o autor, a contribuição da cultura política consiste em atrair a atenção para a variedade de elementos que devem ser considerados na avaliação de estilos políticos (FREY, 2000, p.14).

Pode-se distinguir dois objetivos principais da análise de estilos políticos. O primeiro consiste em investigar possíveis fatores que podem levar a consolidação de certo estilo de política, como: composição étnica da população, estruturas partidárias e associativas, condições institucionais, estruturas sociais e econômicas. O segundo

observa a questão de como programas e políticas públicas podem ser influenciados por estilos políticos concretos. Como exemplo, a implementação de políticas públicas de geração de emprego e renda, ora realizado por governo de caráter participacionista, ora realizado por governo de caráter tecnocrata, impondo o projeto de cima para baixo, conforme critérios exclusivamente técnicos (FREY, 2000, p.14/15).

1.4.4 Neoinstitucionalismo

Ao observar o debate sobre as políticas públicas constata-se que o mesmo sofre influências de premissas advindas de outros campos teóricos e distintas áreas do conhecimento, como a economia, antropologia e ciência política. Aqui, em especial, trata-se das influências da abordagem neoinstitucional sobre a análise de ações de governo.

Para os neoinstitucionalistas, as instituições governamentais possuem importância crucial para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas. Adquirem notável papel no momento em que são responsáveis pela manutenção de regras gerais e entendimentos que prevalecem sobre cada sociedade, exercendo influência decisiva em interpretações e no próprio agir das pessoas. Possuem ainda, duas virtudes principais: diminuem os custos de decisão ao dispensar grandes esforços para mapear as possibilidades de ação e, por outro, exigem a previsibilidade do comportamento premiando ou sancionando as ações adequadas ou inadequadas. É fato que os atores políticos e sociais agem de acordo com seus próprios interesses, entretanto, as regras, deveres e direitos estimulados e garantidos pelas instituições formais do Estado, como o congresso, a presidência, o judiciário, as burocracias estatais, influenciam o ator político nas suas decisões e na sua busca por estratégias apropriadas (FREY, 1999, p.16/17).

Isso significa afirmar que os atores políticos e sociais não agem somente de acordo com seus interesses pessoais, mas regrados por instituições que oferecem estabilidade ao processo das políticas públicas, coordenando os recursos cognitivos, mediando conflitos e oferecendo incentivos a certas ações políticas (ROMANO,

2009, p.81). Cabe salientar que, para os neoinstitucionalistas, as instituições influenciam no resultado das políticas públicas ao instante em que tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras, seja por meio de instituições formais e informais e do “jogo” político, seja por padrões culturais estabelecidos ou certa dependência de trajetória (GRIZA, 2007, p.98).

Sendo assim, a teoria neoinstitucionalista entende que não são somente os indivíduos ou grupos sociais que detém a força relevante para influenciar o rumo de certas políticas públicas. Mas, igualmente, as regras formais e informais que regem as instituições podem conduzir a certa direção e privilegiar determinados grupos em detrimento de outros (SOUZA, 2006, p.39).

Contudo, o neoinstitucionalismo não possui a mesma unicidade de abordagens contida em algumas teorias da área da Ciência Política. Ao contrário, é uma perspectiva teórica com conceitualizações distintas que dificultam sua delimitação, onde, ao menos, três escolas de pensamento podem ser distinguidas: institucionalismo da escolha racional; institucionalismo sociológico; e institucionalismo histórico (HALL e TAYLOR, 2003, p. 193).

Institucionalismo da escolha racional

Surgiu na década de 1970, objetivando a compreensão do comportamento parlamentar no interior do congresso americano. Teóricos buscavam entender como as decisões no congresso eram de notável estabilidade frente à quantidade de parlamentares, suas distintas preferências e as múltiplas questões debatidas. A partir dos anos 90 teóricos se dedicaram também a explicação de outros fenômenos políticos como o comportamento das coalizões em outros países, desenvolvimento histórico das instituições políticas e intensidade dos conflitos étnicos (HALL e TAYLOR, 2003, p. 202 – 205).

Hall e Taylor (2003) apontam quatro propriedades do institucionalismo da escolha racional que são comuns à maioria dos autores: a) a compreensão de que os indivíduos compartilham determinadas preferências e gostos e, por meio de estratégias e cálculos, objetivam maximizar a satisfação de suas preferências; b) a vida política é interpretada como uma série de dilemas da ação coletiva, onde ao

satisfazerem suas próprias preferências os parlamentares podem prejudicar a coletividade que eles representam; c) partem do princípio de que comportamento dos atores é determinado por cálculos estratégicos e influenciado pelas expectativas quanto ao comportamento dos outros indivíduos, onde as instituições mediarão essa interação ao oferecerem informações ou criarem mecanismos de adoção que reduzissem as incertezas e; d) afirmam que as instituições são criadas a partir de acordo voluntário entre os indivíduos interessados e se desenvolvem na medida em que são eficazes para os que a utilizam.

Como apontam Flexor e Leite (2007), a abordagem do institucionalismo da escolha racional fornece importantes contribuições ao demonstrar como os jogos políticos, os conflitos de interesses e as regras formais e informais interferem na elaboração das políticas públicas. No caso brasileiro, segundo esse modelo de análise, as políticas públicas são resultado do jogo político entre vários atores, como o Presidente da República, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Agências Reguladoras, e a própria burocracia estatal (FLEXOR e LEITE, apud. MUELLER, 2008, p.8).

Institucionalismo sociológico

Oriundo da Sociologia surgiu no quadro da teoria das organizações, ao final da década de 1970. Introduzindo práticas culturais como determinante das formas e procedimentos das instituições, buscando explicar as organizações de forma mais ampla incluindo no mesmo conceito, regras e procedimentos formais, sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que fornecem significações que guiam a ação dos indivíduos (GRIZA, 2007, p.107).

Três características do institucionalismo sociológico conferem ao modelo certa originalidade em comparação as outras faces da teoria neoinstitucional: a) os teóricos definem as instituições de maneira mais global, incluindo, além de regras e procedimentos, igualmente, sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais. Derivam assim, consequências importantes como a ruptura da oposição conceitual entre instituições e cultura e a tendência em redefinir a cultura como sinônimo de instituições; b) diferentemente da escolha racional, a seu ver, as

instituições ao mesmo tempo em que guiam os cálculos estratégicos dos atores, também influenciam suas preferências, ou seja, a imagem que os próprios indivíduos fazem de si são vistas como sendo constituídas a partir das formas, imagens e signos institucionais e; c) sua maneira de tratar do problema da explicação do surgimento e da modificação das práticas institucionais é distinta das outras abordagens. Para estes teóricos, as instituições surgem muito mais em função da legitimidade social que conferem às suas organizações e adeptos, do que por sua eficiência (HALL e TAYLOR, 2003, p. 207 – 212)

No caso da análise de políticas públicas, o institucionalismo sociológico permite ao ampliar a noção de instituições, observar como determinados atributos da cultura interferem no processo de formulação e execução das políticas. A exemplo se dão as dificuldades enfrentadas na consolidação e efetividade dos conselhos gestores municipais, que constantemente encontram-se submetidos às forças locais, não sendo raro que estas novas institucionalidades acabem servindo para propósitos antigos, onde a sustentação da imagem do prefeito e o clientelismo¹⁶ predominam (GRIZA, 2007, p. 104/105).

Institucionalismo histórico

O surgimento do institucionalismo histórico se dá em reação à teoria comportamentalista e sua principal variante - o pluralismo¹⁷, bem como à teoria estrutural funcionalista e sua corrente derivada - o neomarxismo¹⁸, dominantes na Ciência Política ao longo das décadas de 1960 e 1970. Desenvolveu-se objetivando construir teorias de alcance médio que se preocupem em explicar o desenvolvimento político e econômico entre países, estados, cidades ou outras unidades de análise, tendo como variável independente as instituições intermediárias, tais como a burocracia, o eleitorado, as redes estabelecidas entre

¹⁶ Clientelismo entendido como a relação entre um sujeito de posição social mais elevada e outro de situação inferior, fundada em preceito informal onde o “patrão” oferece benefícios, não necessariamente econômicos, em troca da lealdade política do “cliente”. Portanto, trata-se de troca de favores por subordinação política ou da oferta de recursos em troca de votos quando no plano eleitoral. Para maiores definições conceituais consultar Pase et al. (2012).

¹⁷ Para síntese teórica sobre o pluralismo, consultar Romano (2009).

¹⁸ Para síntese teórica sobre a teoria neomarxista, consultar Griza (2007).

empresas e governo, a relação estado e sociedade, o processo político decisório e a elaboração de políticas públicas (FERNANDES, 2007, p.3).

Quatro características são próprias ao modelo e aos adeptos do institucionalismo histórico: a) concebem a relação entre comportamento individual e instituições em termos muito gerais e de modo mais amplo que as outras perspectivas neoinstitucionais; b) prestam particular atenção as relações assimétricas de poder, enfocando como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais, privilegiando determinados atores em detrimento de outros; c) tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia a dependência de trajetória ao longo do tempo, as situações críticas e as consequências imprevistas, tentando explicar como as instituições produzem esses trajetos, como elas estruturam a resposta de uma dada nação a novos desafios e; d) não tratam as instituições como o único fator que influencia a vida política, incorporando outros elementos como o desenvolvimento socioeconômico e as ideias (HALL e TAYLOR, 2003, p. 194 – 202).

Assim, é perceptível que nesse modelo o comportamento racional dos indivíduos é importante para a compreensão do processo político, procurando entender como a escolha de ações depende da interpretação de uma situação, mais do que um cálculo instrumental. Nota-se, igualmente, que os adeptos do institucionalismo histórico vinculam-se a uma concepção particular do desenvolvimento histórico sobre o processo decisório.

Um dos principais argumentos é o de que as escolhas realizadas no momento de formação das instituições e das políticas exercem um efeito de constrangimento sobre o seu futuro desenvolvimento, podendo, de certo modo, dificultar subseqüentes mudanças. Logo, se contrapõem ao postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados, ressaltando a concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades herdadas do passado em cada contexto local (PETERS, 1999 apud. BERNARDI, 2012; HALL e TAYLOR, 2003).

Desse modo, uma vez que se tenha adotado uma trajetória específica, seria necessário um grande esforço ou até mesmo um choque externo para alterar a direção e o curso das instituições em momentos posteriores. Como seria de se

esperar, aos adeptos do institucionalismo histórico cabe explicar como as instituições produzem essa trajetória específica, como elas estruturam a resposta de uma dada nação a novos desafios (HALL e TAYLOR, 2003, p. 200/201).

Ao observar a produção de teóricos institucionalistas ligados ao modelo histórico, Hall e Taylor (2003) percebem distintos enfoques analíticos. Há os que enfatizam o modo como as políticas herdadas estruturam as decisões seguintes, ao encorajarem as forças sociais a se organizar segundo certas orientações de preferência, a adotar identidades particulares, ou a desenvolver interesses em determinadas políticas. Outros insistem nas consequências imprevistas de instituições existentes e das insuficiências que elas produzem, opondo-se assim à imagem que muitos economistas propõem da criação institucional.

No mesmo espírito, numerosos teóricos dessa escola tendem a distinguir períodos de continuidade e situações críticas ao longo da história, momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando desse modo “bifurcações” que conduzem o desenvolvimento a uma nova trajetória. O principal problema consiste em explicar o que provoca as situações críticas, em geral, atribuindo o impacto das crises econômicas e dos conflitos militares a causa desse fenômeno (HALL e TAYLOR, 2003, p. 201).

Assim, tendo em vista a observação de que a história importa, de que as escolhas políticas adotadas no passado exercem um efeito de constrangimento sobre seu progresso futuro, o institucionalismo histórico apresenta o conceito de *path dependence* como a ferramenta analítica utilizada para entender a importância de sequências temporais sobre o desenvolvimento das instituições e processos políticos.

O emprego desse conceito nas políticas públicas permite perceber que certas trajetórias observadas ao longo dos processos de tomada de decisão governamental estão condicionadas por escolhas e decisões anteriores. Uma vez tomadas, tais decisões apresentam “certa estabilidade” no futuro, na medida em que o curso estabelecido tende a ser reforçado. A ideia de que o que ocorre antes condiciona as políticas futuras implementadas por um regime democrático de governo, permite inferir que as escolhas dos tomadores de decisão influenciarão regras e o conjunto de opções disponíveis entre as quais seus sucessores atuarão.

O estudo admite o quão interessante seria analisar as mudanças ocorridas no setor elétrico nacional nas últimas décadas pela ótica de cada um dos modelos analíticos apreciados até aqui. Ou, até mesmo, flexionar cada modelo a comparações com a análise do tipo *path dependence*, contudo, a tarefa seria árdua e fugiria ao objetivo proposto. Então, o proposto para o capítulo seguinte faz referência a definição conceitual da dependência de trajetória, bem como apresentação do modelo analítico da *path dependence* a ser empregado sobre a reforma do setor elétrico.

Capítulo 2 – Um panorama sobre a abordagem da *Path Dependence*

Demonstrar a premissa de que a história das escolhas importa e influencia o progresso de instituições e processos políticos é o horizonte vislumbrado ao longo do capítulo que segue. A primeira sessão trata da origem do conceito de *path dependence* e sua relação com os estudos no campo da economia da tecnologia. A sequência considera sua aplicação em estudos na área das Ciências Sociais, com especial enfoque na preocupação em compreender os processos de mudanças políticas.

Na sessão seguinte o estudo parte para a apreciação dos pontos divergentes encontrados por teóricos políticos sobre os elementos que influenciam e definem a trajetória de instituições e políticas públicas. Posteriormente, são apresentados os poucos registros encontrados sobre o *modus operandi* em pesquisas relacionadas ao fenômeno e, por fim, dado o apanhado geral sobre a temática da *path dependence* são dispostas algumas opções metodológicas necessárias para o desenvolvimento da análise sobre o processo de reestruturação do setor elétrico nacional.

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

Tomada como uma abordagem analítica do campo da Ciência Política evidencia a noção de que as opções políticas postas em determinada conjuntura resultaram de decisões precedentes efetuadas por atores relevantes, as quais influenciaram o curso do processo político e limitaram o leque de opções e ações possíveis.

De acordo com a literatura apreciada ao longo desse capítulo, atuam como influentes e definidores da trajetória, ao mínimo, três distintos fatores: momento crítico; sequência autorreforçante ou; sequência reativa. O momento crítico é responsável pelo *start* do fenômeno da *path dependence*. Consiste no momento de mudança repentina ou significativa que dá início a longos períodos de rotina, onde a escolha de uma opção particular entre várias alternativas produz consequências que acabam por determinam à criação de padrões que perduram ao longo do tempo.

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

Apesar da grande maioria dos teóricos tratarem a dependência de trajetória como estrutura analítica são poucos os que abordam a fundo os métodos que podem ser utilizados e como essa estrutura pode ser aplicada na realização de análises específicas. Mesmo assim, o estudo avança na delimitação metodológica no intuito de embasar a observação do processo de reestruturação do setor elétrico nacional a partir da teoria da *path dependence*, mesmo que se façam necessárias algumas opções e readequações metodológicas.

2.1. Origem do conceito

Na busca por elementos teóricos capazes de explicar o sistema econômico foram desenvolvidas distintas vertentes dentro da área das Ciências Sociais Aplicadas. Essas correntes tendem a ser mais complexas em suas abordagens, incorporando elementos dinâmicos, multidisciplinares e de múltiplos níveis (HOFF, 2011, p.8). E nesse panorama, na disciplina da Economia, precisamente no campo da Economia da Tecnologia, que se cunhou o conceito de *path dependence* (FIANI, 2002; FERNANDES, 2007; HOFF, 2011; BERNARDI, 2012).

Nesse campo os argumentos baseados na dependência de trajetória significam, em termos gerais, que a probabilidade de dar um passo à frente em determinado caminho ou rota estabelecida aumentana medida em que se avança nesse mesmo caminho. Isso, porque os benefícios oriundos de certo avanço tecnológico aumentam com o tempo e, de certa forma, crescem os custos para sair da trajetória iniciada. Sendo assim, o *path dependence* representa um fenômeno inerente e determinante dos processos de difusão tecnológica (FERNANDES, 2007, p.4/5).

Apreciada de modo mais complexo, a abordagem do *path dependence* pelo campo da Economia da Tecnologia foi elaborada com relação ao fato de que, quanto mais uma escolha é adotada ou ação é tomada em relação a dado padrão tecnológico, mais aumentam os benefícios em sua utilização. Essa vantagem na utilização de tal padrão acaba por conduzir a uma situação em que esse se generaliza e consolida, tornando extremamente difícil a mudança de trajetória com vistas a diferente padrão. Em consequência, todo esse processo conduz ao fenômeno da dependência de trajetória, (FIANI, 2002, p. 50). Onde as possibilidades de escolha no presente são estritamente condicionadas pelas escolhas passadas

Quatro características de produtos intensivos em conhecimento e de tecnologias podem aumentar os benefícios em utilizar determinada tecnologia, onde cada incremento adicionado a uma atividade produz maiores ganhos, fornecendo aos atores fortes incentivos para que eles se concentrem numa única alternativa e continuem a trilhar uma mesma trajetória específica.

Essas características seriam: a) altos custos de instalação, no entanto, uma vez que a cadeia produtiva tenha sido estabelecida a produção de determinado bem cresce mais do que proporcionalmente, gerando incentivos para investimentos na opção já estabelecida; b) efeitos de aprendizagem, no sentido de que quanto mais as pessoas utilizam os produtos, mais elas desenvolvem habilidades para lidar com eles, gerando incentivos para o uso contínuo do mesmo; c) efeitos de coordenação, quando os benefícios que um indivíduo desfruta ao utilizar o produto aumentam à medida que outras pessoas passam a adotar a mesma solução e; d) expectativas adaptativas, onde dada uma vantagem inicial na distribuição e aceitação do produto, os indivíduos tenderão a apostar na alternativa mais difundida, escolhendo a opção vitoriosa (ARTHUR, 1994, apud. PIERSON, 2004, p.22/23).

A exemplo do disposto, Bernardi (2012) cita a adoção do modelo de teclado QWERTY nas máquinas de escrever ao final do século XVII e que perdura até hoje em computadores, celulares e dispositivos do gênero. Nesse momento, Christopher Sholes, em um esforço para reduzir a frequência dos choques das barras de tipo¹⁹ em máquinas de escrever, refez a configuração do teclado e originou o modelo QWERTY. Objetivando, a tal modo, diminuir a probabilidade das barras de tipo emperrarem, sendo que, as barras para os pares mais comuns de letras foram dispostas em lados distintos da máquina.

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

Aqui, igualmente, se enquadra a questão da evolução tecnológica do setor elétrico no país. O surgimento da indústria brasileira de eletricidade ocorreu no final do século XIX, quando a produção energética era efetivada exclusivamente por usinas particulares e o excedente comercializado ao Estado para que mantivesse um precário sistema de iluminação pública.

¹⁹ As barras de fixação dos caracteres (*type bar*), responsáveis pelo processo mecânico de conduzir a referida letra, número, acentuação ou pontuação até o meio sobre o qual seria impresso o desejado texto.

Ao princípio, a energia era gerada por usinas termelétricas de pequeno porte, ou por pequenas centrais hidrelétricas. Com o passar dos anos, a matriz de produção hidrelétrica ganhou a quase totalidade da geração elétrica no país e se sobrepôs a termoeletricidade (CARNEIRO, 2000; LOSEKANN, 2003; GOMES et. all, 2002). No entanto, novas formas de geração foram descobertas, cada qual com suas vantagens em relação a hidroeletricidade e nem por isso ganharam o merecido espaço no país. A exemplo, a geração de energia através de parques eólicos, que é forma “mais limpa”, menos poluente de geração e só agora está sendo disseminada no território nacional²⁰.

Com esse mesmo fato, se pode perceber que em um processo *path dependent*, dentre duas ou mais alternativas, não necessariamente prevalece a mais eficiente. Visto que, outros mecanismos de datilografia com maior potencial surgiram e, mesmo assim, não lograram êxito na detenção do mercado consumidor (BERNARDI, 2012, p.140).

É evidente que modelos construídos dentro desse tipo de abordagem focam diferentes aspectos da economia, dentre os quais são objetos de análise mais frequentes, a resposta das firmas e da indústria às condições de mercado, crescimento econômico e competição através da inovação.

Outro marco crucial da abordagem do *path dependence* envolve a preocupação com processos de longo prazo e mudanças progressivas. Onde as regularidades observadas no presente devem ser interpretadas não como uma solução encontrada para um problema estático, mas como o resultado de um processo dinâmico. Sendo uma das ideias-chave, a condição de que uma economia em cada período de tempo lança as “sementes” de sua condição no tempo seguinte (HOFF, 2011, p. 9/11).

Em função dessa visão dinâmica, torna-se necessário conhecer e conjeturar sobre o passado para entender o presente, bem como compreender as características que possam fazer emergir um futuro diferente, através do mesmo processo dinâmico. É como afirmar que a história importa para o entendimento e desenvolvimento de novos processos tecnológicos e econômicos. Onde a existência

²⁰ Como os parques eólicos de Osório – RS, Caetitê – BA e Santa Vitória do Palmar – RS (ainda em implantação).

de um processo *path dependent* expressa o caráter irreversível e histórico do sistema estudado (MOREIRA e HERCOVICH, 2006, p. 549).

David (1998), afirma que ideias como a abordagem do *path dependence* foram incorporadas na Ciência da Economia como uma forma de agregar questões históricas às análises, tornando seus resultados mais próximos da realidade, num contraponto à simplificação dos modelos neoclássicos. No entanto, enfatiza que é necessário considerar que a dependência oriunda da trajetória não é a única causa dos fatos, que também decorrem da relação entre escolhas e oportunidades que surgem durante o processo econômico (DAVID, 1998, apud. HOFF, 2011, p. 12/13).

Procurando exemplificar a aplicação dessa abordagem, Dosi e Nelson (1994) afirmam que a dependência de trajetória pode ser utilizada para identificar os processos de mudança e de organização das estruturas industriais, justamente porque dependem do caminho que foi trilhado ao longo do tempo por empresas, sociedade e estruturas que já se faziam presentes. Complementam ainda, que mudanças relativas à transição e inovação em sistemas tecnológicos ocorrem pressionadas, ou orientadas, pela variação de elementos como: cultura e significação simbólica, infraestrutura, tecnologia, mercado e práticas usuais, política setorial, conhecimento técnico-científico, redes industriais e jogos estratégicos (DOSI e NELSON, 1994, apud. HOFF, p. 9).

Esse tipo de afirmativa conduz ao pensamento de que a formação de processos *path dependents* é diferente nos diversos objetos de análise. Uma vez sendo particulares a cada objeto as características sociais, culturais e políticas que determinam a trajetória de algo podem possuir, por vezes, maior importância do que outras na determinação do fenômeno em questão.

Logo, apesar da abordagem da dependência de trajetória geralmente ser utilizada para estudos de difusão ou mudança tecnológica, é cada vez mais comum encontrar sua aplicação em estudos das Ciências Sociais, no intuito de compreender processos de mudança tanto sociais, quanto culturais e políticas. A seguir o estudo discorre sobre o conceito e abordagem do *path dependence* em uma das áreas que integram as Ciências Sociais – a Ciência Política.

2.2. Conceito de *path dependence* na Ciência Política

O conceito de *path dependence* se faz presente nos estudos das Ciências Sociais com o objetivo de auxiliar a compreensão do estabelecimento de trajetórias políticas ou econômicas em dada unidade de análise. Cientistas sociais utilizam o conceito para especificar argumentos acerca dos momentos políticos e suas condições causais singulares, da mesma forma que autores clássicos buscavam termos adequados para construir seus conceitos.

Nesse sentido, o conceito de *path dependence*, apesar de recente se mostra como uma reinvenção ou renovação dos métodos de abordagens desenvolvidos por teóricos clássicos. A análise institucionalista histórica dá início à utilização desse conceito oriundo do campo da economia da tecnologia. Entretanto, a tradição de estudar a política utilizando a observação comparada de trajetórias históricas é antiga nas Ciências Sociais.

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

Ainda que as ideias subjacentes ao conceito de dependência da trajetória estejam referidas pelos teóricos clássicos, estudos atuais avançam na definição da *path dependence*. Seguindo a compreensão de causalidade histórica aos efeitos econômicos e políticos, onde para descobrir a lógica do mundo ao nosso redor é preciso às vezes entender os detalhes de como ele chegou até esse ponto.

2.2.1 Douglass North

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

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

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

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

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

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

É notável em sua conceituação que as mudanças de longo prazo são consequência de inúmeras escolhas de curto prazo tomadas por políticos e empresários, que, direta ou indiretamente, determinam o desempenho tanto econômico, quanto das instituições e políticas. (CONCEIÇÃO, 2003, p.7).

Segundo Fernandes (2002), é desse modo que North procura explicar a distinção na evolução da economia da Inglaterra e Espanha, diferenciadas radicalmente a partir do século XVI. Nesse período, os dois países enfrentavam crises fiscais decorrentes de altos custos de financiamento de novas tecnologias de guerra e as soluções encontradas para sanar essas intempéries os conduziram a trajetórias institucionais distintas.

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

2.2.2. Paul Pierson

Pierson (2000, 2004) foi um dos autores responsáveis pela introdução e popularização do conceito de dependência da trajetória no debate na Ciência Política. Pode-se dizer que suas obras se transformaram em um dos principais pontos focais a respeito do debate sobre a temporalidade e o desenvolvimento das políticas e instituições.

Para o autor, cada passo na mesma trajetória conduz a fatores que aumentam a atratividade para se continuar no mesmo trajeto, ocasionando, a esse modo, um poderoso ciclo de autorreforço. Assim, os custos de transição para alternativas aumentam consideravelmente com o tempo e tornam uma mudança

radical cada vez menos provável. Prevalecendo um padrão de mudança que se restringe a simples ramificações dentro da mesma trajetória (BERNARDI, 2012, 151).

O conceito de dependência de trajetória se refere “à relevância causal de estágios precedentes em uma sequência temporal” (PIERSON, 2000, p. 252). Contudo, objetivando uma definição mais clara e específica ao âmbito da Ciência Política, Pierson enuncia as palavras de Margaret Levi:

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

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

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

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

2.2.3 James Mahoney

Ao apreciar distintos teóricos e conceituações sobre a *path dependence*, Mahoney lembra que seu conceito é utilizado de maneira bastante diferente e com vários graus de especificação pelos especialistas interessados na aplicação da história e da temporalidade para entender fenômenos políticos e sociais (BERNARDI, 2012, p.159).

Desse modo, Mahoney (2000) acaba por apresentar duas acepções sobre o conceito de *path dependence*. A primeira, de modo simplista, é definida como uma cadeia reativa de eventos, onde certo evento produz uma reação determinada que conduz a outra, que leva a outra reação e assim sucessivamente. A segunda definição focaliza diferentes mecanismos específicos que motivam a reprodução de determinadas instituições.

O autor encontrou na literatura pertinente quatro modos explicativos sobre o que fundamentaria a existência de processos *path dependents* de desenvolvimento institucional: a) concepção utilitária – onde a dependência de trajetória se produz mediante a análise de custo-benefício dos atores. Na qual a mudança poderia se realizar por mecanismos de aprendizagem e competência; b) concepção funcional – o processo *path dependent* produz-se porque a instituição cumpriria uma função para o sistema como um todo. Onde a mudança de trajetória aconteceria por choques externos; c) concepção de poder – a instituição aumenta o poder de certos atores e é protegida por um grupo de elite. Essa dinâmica teria mecanismos endógenos de mudança ao existir o risco de que a configuração institucional confira poder a um grupo atualmente subordinado e; d) concepção de legitimação – a instituição é considerada moralmente apropriada pelos atores e por esse motivo segue a mesma trajetória. Podendo somente ser objeto de mudança se os atores passarem a adotar novas crenças (CESARIS, 2009, p.92).

Desse modo, Mahoney (2000) elaborou as seguintes conclusões a respeito da abordagem *path dependence*: a) as análises envolvem o estudo de processos causais que são altamente sensíveis a eventos que tomam lugar nos estágios iniciais de uma sequência histórica em geral; b) em uma sequência *path dependent*, os eventos históricos iniciais são ocorrências aleatórias, que não podem ser

explicadas com base em eventos prévios; c) uma vez que um evento histórico tenha ocorrido, a sequência *path dependent* é marcada por padrões causais relativamente determinísticos.

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

Em estudo desenvolvido sobre questões da imigração em um ambiente globalizado usando a *path dependence* como fator explicativo, Hansen (2002) vai ao encontro da teorização disposta por Mahoney. Define a dependência de trajetória como sendo mais do que o mero entendimento de que decisões e eventos de hoje são, em geral, o produto de decisões e eventos que ocorreram em momentos anteriores. Para ele, pode-se dizer que um efeito *path dependent* ocorre somente quando uma decisão prévia reforça a si mesma, quando ela determina, em parte, o desenvolvimento de eventos futuros. Complementa ainda afirmando que a dependência de trajetória ocorre quando uma decisão limita o rol de opções viáveis em momentos subsequentes, e, dessa forma, encoraja a continuidade do trajeto (HANSEN, 2002, apud. HOFF, 2011, p.13).

2.2.4. Consenso e divergências

A partir das definições conceituais apresentadas até o momento, torna-se possível afirmar que, no geral, a *path dependence* tomada como um fenômeno pode ser observada em processos históricos ligados à evolução de algo, desde que algumas características ou comportamentos específicos sejam percebidos. A dependência de trajetória poderá ocorrer sempre que um sistema apresentar resultados que estejam relacionados aleatoriamente a condições iniciais. No entanto, é necessária a condicionante de que tais resultados dependam das escolhas realizadas em períodos intermediários, ocorridos entre a situação inicial e o próprio resultado observado, de tal forma que se possa dizer que o resultado

observado ocorreu porque uma decisão ou escolha prévia reforçou a si mesma, determinando, em parte, o desenvolvimento dos eventos futuros (HOFF, 2011, p.14).

A *path dependence* tomada como uma abordagem analítica do campo da Ciência Política evidencia a noção de que as opções políticas postas em determinada conjuntura resultaram de decisões precedentes efetuadas por atores relevantes, as quais influenciaram o curso do processo político, a ponto de limitar o leque de opções numa conjuntura futura e, portanto, os cursos de ações possíveis (KINZO, 2001, p.3).

É oportuno observar-se que há certa convergência sobre a abordagem da *path dependence* por North (1990), Pierson (2000, 2004) e Mahoney (2000): o fato de que a história importa para o desenvolvimento dos processos políticos. A observação atenta que a escolha dos distintos atores e a análise dos padrões institucionais ao longo do tempo são fundamentais para selar, ou não, determinado processo como dependente de trajetória.

As divergências entre os autores considerados até esse ponto, bem como, a grande maioria dos que possuem na análise de processos *path dependents* seu objeto de estudo, surgem quanto à importância concedida a cada fator que influencia determinada trajetória adotada, quanto à definição de mecanismos explicativos e na própria especificação das sequências de eventos que poderiam ser considerados como dependentes de trajetória (BERNARDI, 2012, p.139). Sendo assim, o estudo parte para a construção do marco teórico sobre cada um destes pontos divergentes elencados, para depois, discorrer a respeito da política de reestruturação do setor elétrico nacional sob o olhar atento dessa abordagem. Torna-se indispensável ao estudo identificar a lógica operativa das peças e engrenagens de cada um dos mecanismos explicativos da *path dependence*, visto que, as potenciais fontes de continuidade ou mudanças dependerão do mecanismo explicativo em operação.

Além disso, sem uma compreensão desses mecanismos dificilmente será possível entender e delinear as condições sob as quais as mudanças de trajetória seriam mais prováveis. O que aumentaria ainda mais o risco pelo qual o conceito já é tão criticado, qual seja, o de apresentar a história como um processo totalmente aprisionado, no qual não haveria muito espaço para transformações depois de certos momentos críticos.

2.3. Definidores do processo de *path dependence*

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

O momento crítico é unanimidade para dar o *start* no fenômeno da *path dependence*. Diz respeito àquele fato ou evento, seja social, político, econômico ou cultural que é responsável por promover grande mudança nos ultrapassados padrões da trajetória vigente. O que não é unânime entre os teóricos políticos são os momentos que se seguem e que determinam a manutenção e fortalecimento da trajetória que se iniciou no momento crítico.

Dentre os fatores que condicionam determinada trajetória após dado momento crítico Mahoney (2000) evidencia dois tipos de sequência dominantes: a) sequência autorreforçante, onde os passos iniciais em uma direção particular induzem os movimentos seguintes na mesma direção, o que, ao longo do tempo, torna difícil ou impossível reverter ou mudar a direção; b) sequências reativas, compostas por cadeias de eventos temporalmente ordenados e conectados de forma causal, onde cada evento na sequência é uma reação a um evento que ocorreu anteriormente e uma causa de eventos subsequentes.

Em concordância ao disposto, o estudo apresenta a seguir a definição conceitual de momento crítico e sequências que seguem e influenciam o processo de dependência de trajetória, bem como, as distintas perspectivas teóricas referentes a esses elementos²¹

²¹ David (1994 apud. BERNARDI, 2012, p. 145) se refere a outros dois mecanismos que conduziram a dependência da trajetória: por um lado, argumenta que canais e códigos de informação das instituições e organizações são uma forma durável de capital com custos irrecuperáveis; por outro lado, argumenta que as interrelações e complementaridades que, porventura, existam entre os componentes de uma organização ou instituição constroem posteriores mudanças a simples ramificações (branches) da estrutura organizacional aprisionada (locked-in) e são suficientes para gerar a dependência da trajetória mesmo na ausência de retornos crescentes.

2.3.1. Momento crítico²²

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

De acordo com Lipset e Rokkan (1967, apud. METTENHEIN, s/a, p.2), a ideia de momentos críticos tem como foco principal, circunstâncias decisivas na vida política, onde ocorrem transições que estabelecem certas direções de mudança e excluem outras num caminho que molda a política por anos. São períodos em que uma determinada opção é selecionada a partir de uma gama de alternativas, canalizando assim o movimento futuro em uma direção específica.

A visão mais difundida dentro da abordagem da *path dependence* associa o conceito de dependência a um tipo específico de sequência. Onde em um dado contexto de condições iniciais em que múltiplas alternativas são possíveis, determinados eventos durante um momento crítico favorecem uma alternativa em detrimento das outras. Isso então desencadeará um padrão específico de desenvolvimento, ou trajetória, que constrangerá, posteriormente, o grau de liberdade de opção dos atores (BERNARDI, 2012, p.162).

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

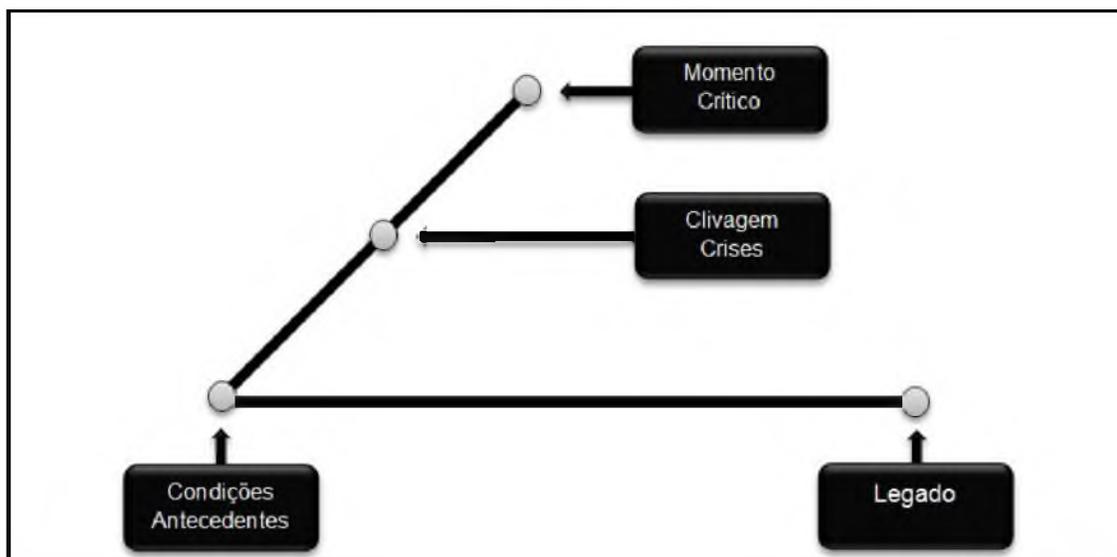
²² Esses momentos de escolha são denominados de forma distinta por Mahoney (2001) e Mettenhein (s/a). Tais se referem a “conjuntura crítica” (*critical juncture*), como o momento em que uma opção particular é escolhida dentre várias alternativas, ao exemplo de uma política específica, uma coalizão, uma instituição ou um governo. No entanto, a fim de padronizar o texto e facilitar o entendimento, optou-se nesse estudo pela utilização do termo “momento crítico”.

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

O autor destaca que, depois de ocorrido o momento crítico, as reações posteriores à escolha condicionam o caminho a ser seguido, impedindo o retorno às condições iniciais para novas escolhas e dificultando a seleção de opções que estejam fora do caminho escolhido. Além disso, afirma que o estabelecimento de instituições e estruturas ao longo do tempo gera uma cadeia de causalidade, ligando eventos que, uma vez em movimento, ocorrem de forma independente dos fatores institucionais que os produziram inicialmente. Essa sequência de eventos pode culminar em resultados diferentes daqueles do momento crítico inicial (HOFF, 2011, p. 20).

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

Figura 1. – Elementos que compõem o momento crítico



FONTE: elaborado a partir de Collier e Collier (1991, p.30).

Em concordância, Fernandes (2002) dispõe que as distintas etapas que conduzem ao momento crítico desvelando, por consequência, o processo de dependência de trajetória podem ser explicadas da seguinte forma:

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

Por sua vez, Collier e Collier (1991) se valem dessa explanação para explicar a trajetória de doze países latino-americanos a partir do modo pelo qual a classe trabalhadora foi incorporada, em meados do século XX. Os autores analisam a emergência do movimento sindical na América Latina e suas diferentes formas de

incorporação inicial, isto é, de legalização e institucionalização sancionadas pelo Estado e consideram a noção de momento crítico central para mapear o período de incorporação inicial do movimento e seus diferentes legados em cada país. Ao final do estudo demonstram que, mesmo em uma região tradicionalmente considerada como politicamente instável, os momentos críticos solidificam a política (METTENHEIN s/a; FERNANDES 2002).

Mettenhein (s/a), sem utilizar o modelo de análise disposto acima, cita a importância dos momentos críticos dispostos por Hegel para a reformulação das relações entre sociedade e Estado na Europa Ocidental. Mesmo não avançando na relação momentos críticos – *path dependence* e apenas imprimindo uma busca sistemática por causa e efeito que deram forma à história do Estado e daquela região, Hegel aponta para cinco momentos críticos importantes: a) a organização da democracia na Grécia antiga; b) a emergência do cristianismo sob o império romano; c) a arte de governar de Carlos Magno e as reformas religiosas do papa Gregório VII, que produziram a ordem medieval; d) a Reforma Protestante, que solidificou os primórdios do Estado moderno europeu; e) a Revolução Francesa, que definiu o governo representativo popular, na Europa do século XIX.

Outro exemplo é encontrado no trabalho de Lipset e Rokkan (1967, apud. FERNANDES, 2002, p. 86), sobre a formação dos partidos e sistemas partidários na Europa. Estes autores foram um dos primeiros a valer-se da noção de momento crítico para identificar conjunturas históricas decisivas que produziram grandes clivagens sociais. Estas se deram dentro dos partidos e, uma vez eliminado o custo para iniciar a atividade partidária, bem como superados processos de expectativas adaptativas, os partidos foram reproduzidos ao longo do tempo gerando sistemas partidários congelados.

Análises no âmbito da *path dependence* sobre o setor elétrico que evidenciem momentos críticos definidores de mudanças na trajetória ainda são inéditas. Mas a simples regressão na história do desenvolvimento do setor no país permite elencar vários momentos merecedores dessa pompa. Como exemplo, as crises do petróleo que assolaram o mundo na década de 1970 e modificaram o potencial de investimento das empresas e do próprio Estado brasileiro no setor; a introdução do Regime Ditatorial em meados da década de 1960 que trouxe o Estado novamente

como ator principal no seu desenvolvimento e; a Primeira e Segunda Guerras Mundiais.

Embora que autores das análises da dependência de trajetória apresentem seus conhecimentos na tradição da economia política e de uma metodologia embasada no institucionalismo histórico, a observação dos momentos políticos que tornaram possíveis a certos países alterar os termos de sua inserção na economia mundial sugere que o conceito seja compatível com uma série de tradições teóricas e metodológicas. Como exemplo, trajetórias reconhecidamente bem estudadas de desenvolvimentos dependentes na América Latina foram pontuadas por momentos políticos de mudança, no entanto, ocorreram paralelamente, desenvolvimentos e reformulações subjacentes em estruturas sociais, tendências econômicas e atributos culturais (METTENHEIN, s/a, p. 27).

Evidenciou-se até aqui que o fenômeno da *path dependence* começa com um processo de mudança significativa em determinada política ou instituição – o momento crítico. A esse cabe o “mérito” de direcionar a trajetória de seu desenvolvimento, no entanto, não cabe determinar a resolução de eventuais conflitos ou desvios de rota ao longo do tempo.

Nota-se que o processo da *path dependence* não se encerra no final de um momento crítico e permanece aberto a uma série de influentes fatores: políticos, como pactos, negociações, leis e outros atos; econômicos, como crises cambiais, endividamento do Estado e de sua população; sociais e culturais, como greves, manifestações e revoluções. São esses fatores influentes que abrem precedente para outras teorizações dentro da Ciência Política a respeito da dinâmica do processo *path dependent* e que serão abordadas na sequência.

2.3.2 Sequência autorreforçante

Em concordância com o conceito apresentado ao longo do estudo se nota que uma característica definidora da *path dependence* consiste na ideia de que é difícil para os atores reverterem os efeitos das escolhas feitas ao início de determinada trajetória. Isso porque o momento crítico conduz à formação de instituições, estruturas e políticas que tendem a se tornar persistentes, que não

podem ser facilmente transformadas e que atuam reforçando a trajetória oriunda da escolha feita.

Essa visão que predomina na Ciência Política foi introduzida por Pierson (2000) e visualiza os processos de dependência da trajetória através do prisma do autorreforço de um mesmo resultado por meio da operação do mecanismo de retornos crescentes e *feedback* positivo. Onde, os retornos crescentes são oriundos do momento crítico e produtores dos processos de *feedback* positivo e todos, por sua vez, conferem rigidez estrutural a uma alternativa em detrimento de outras (BERNARDI, 2012, p. 141). Ou seja, por esse viés teórico a trajetória tem início em determinado momento crítico e é sustentada ao longo do tempo por propriedades que autorreforçam a própria trajetória, caracterizando assim o fenômeno da *path dependence* em dado objeto de análise política. A seguir serão empreendidas explicações a respeito de cada propriedade que integra a sequência autorreforçante e, posteriormente, serão apresentadas breves considerações sobre a perspectiva reativa.

Retornos crescentes

Em suma, o conceito de retornos crescentes diz respeito à lógica de que quanto mais uma escolha é adotada ou ação é tomada, mais aumentam seus benefícios em utilizá-la. É definido por Pierson (2000) como um importante elemento influente no processo da dependência de trajetória através da seguinte explicação:

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

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

chances de uma instituição ou política particular ser repetida ou ter ampliada a magnitude de suas manifestações subsequentes (BERNARDI, 2012, p. 154).

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

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

Assim sendo, pode-se considerar que os benefícios auferidos pelos atores sociais, políticos e burocratas que atuam em certos contextos institucionais exercem influência na estabilidade das instituições. Onde esses atores, ao serem favorecidos pelos arranjos institucionais em vigor, tenderiam a reforçar a continuidade da vigência da trajetória institucional na qual operam (ALVARENGA, 2003, p.31/32).

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

Esse fato pode ser observado no exemplo de North (1990) sobre a evolução das antigas colônias espanholas. Que, mesmo se tornando independentes e inspirando suas constituições na Americana, os resultados obtidos foram radicalmente distintos dos Estados Unidos. Essa situação é atribuída a padrões

diferentes da evolução institucional desses países, que refletem, por sua vez, a natureza diversa das organizações institucionais de suas antigas metrópoles coloniais (ALVARENGA, 2003, p.32).

Feedback positivo

Outro fator influente na manutenção do fenômeno da *path dependence* é identificado por Pierson (2000; 2004) como processos de *feedback* positivo, ao qual o desenvolvimento das instituições e políticas públicas estaria sujeito. Em resumo, se refere à externalidades positivas que as escolhas efetuadas no momento crítico geram sobre outras pessoas, instituições ou políticas que não estão diretamente relacionadas com o processo de tomada de decisão. Ou seja, dizem respeito ao efeito que as escolhas atingem a um terceiro sem ele ter custos ou responsabilidades sobre esta situação.

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

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

E defende a lógica da existência de quatro aspectos específicos aos processos políticos que contribuiriam para a existência e manutenção de processos de *feedback* positivo no interior das instituições ou no desenvolvimento de políticas: a) o papel central da ação coletiva; b) a alta densidade das instituições; c) as possibilidades de usar a autoridade política para aumentar o poder e; d) a complexidade e opacidade das instituições políticas (CESARIS, 2009, p.100).

Explicando cada um desses aspectos, Bernardi (2012) demonstra que na arena política as consequências de ações dos atores são altamente dependentes das decisões e ações de outros atores. O que gera uma necessidade de ação coletiva, seja para obter bens públicos, para exercer influência política sobre o Estado na produção de leis ou mesmo para obter resultados como uma vitória eleitoral.

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

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

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

Tanto os elementos de retornos crescentes, quanto os de *feedback* positivo provam ser essenciais para o desenvolvimento do fenômeno da dependência de trajetória pela perspectiva da sequência autorreforçantes. Entretanto, não refletem o olhar de vários cientistas políticos e sociólogos que consideram outras formas influentes no processo de *path dependence*, a exemplo, a sequência reativa.

2.3.3. Sequência reativa

Mahoney (2006) visualiza as sequências reativas como elementos influentes na dependência de trajetória, nas quais em vez da reprodução estável de um resultado particular ao longo do tempo, têm-se dinâmicas de reação e contrarreação

em que “cada evento na sequência é tanto uma reação a eventos antecedentes quanto uma causa para eventos subsequentes” (MAHONEY, 2006, apud BERNARDI, 2012, p. 158).

A escolha realizada durante o momento crítico é consequente, porque leva à criação de padrões institucionais e estruturais que permanecem ao longo do tempo. Por sua vez, o estabelecimento institucional causa uma sequência reativa, na qual os atores respondem aos arranjos predominantes através de uma série de respostas previsíveis e de contrarrespostas (HOFF, 2011, p. 20). A esse modo se percebe uma lógica, quase que matemática, ao processo que origina o fenômeno da dependência de trajetória, sendo que, dado momento crítico A, conduz a situação B, que influencia C, que leva a D e assim sucessivamente até o final hipotético de tal dependência.

Essas sequências são significativamente diferentes das sequências autorreforçantes. Enquanto as últimas são caracterizadas por processos que reforçam eventos iniciais, as sequências reativas são marcadas “por processos de reação que transformam e talvez revertam os eventos iniciais” (MAHONEY, 2000, p. 526). Em outras palavras, numa sequência reativa os eventos iniciais são também especialmente importantes, não porque desencadeiam um processo de autorreforço, mas porque põem em marcha uma cadeia de reações e contrarreações fortemente interligadas que conduz o processo a uma trajetória específica de desenvolvimento (BERNARDI, 2012, p. 159).

Portanto, o resultado final da sequência será dependente de cada evento antecedente ou, mais especificamente, da trajetória como um todo em que os eventos estão ligados por firmes e estreitas conexões causais. Nesse sentido, tratam-se de processos de sequencialidade intrínseca: as cadeias causais são marcadas por eventos em que a ordem temporal dos acontecimentos é bem estabelecida; as ligações causais entre os eventos ou processos são marcadas por relações necessárias ou suficientes; e a separação temporal dos eventos é mínima (BERNARDI, 2012, p. 159).

Mesmo com diversidade de possíveis aplicações em várias áreas do conhecimento e com a multiplicidade de aspectos e pressupostos que a abordagem da *path dependence* abarca, são raros os estudos que procuram consolidar os elementos teóricos já desenvolvidos para a análise desse fenômeno em uma

proposta metodológica. No entanto, é apresentado a seguir os poucos registros teóricos encontrados do *modus operandi* em pesquisas sobre o fenômeno da *path dependence*.

2.4. Modelos analíticos da *path dependence*

Apesar da grande maioria dos teóricos tratarem a dependência de trajetória como uma estrutura analítica, são poucos os que abordam a fundo os métodos que podem ser usados nesse tipo de estudo e como essa estrutura pode ser utilizada para a realização de estudos específicos. Mahoney (2000) dá indicativo de alguns elementos que podem conduzir a isso, argumentando que, no estudo de sequências autorreforçantes se pode utilizar ponderações sobre o que poderia ocorrer, se as escolhas feitas fossem diferentes daquelas encontradas e que, no estudo de sequências reativas a narrativa histórica, igualmente, poderia ser utilizada.

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

Figura 2. – Estrutura analítica da explicação *path dependent*



FONTE: elaborado a partir de Mahoney (2001, p. 113).

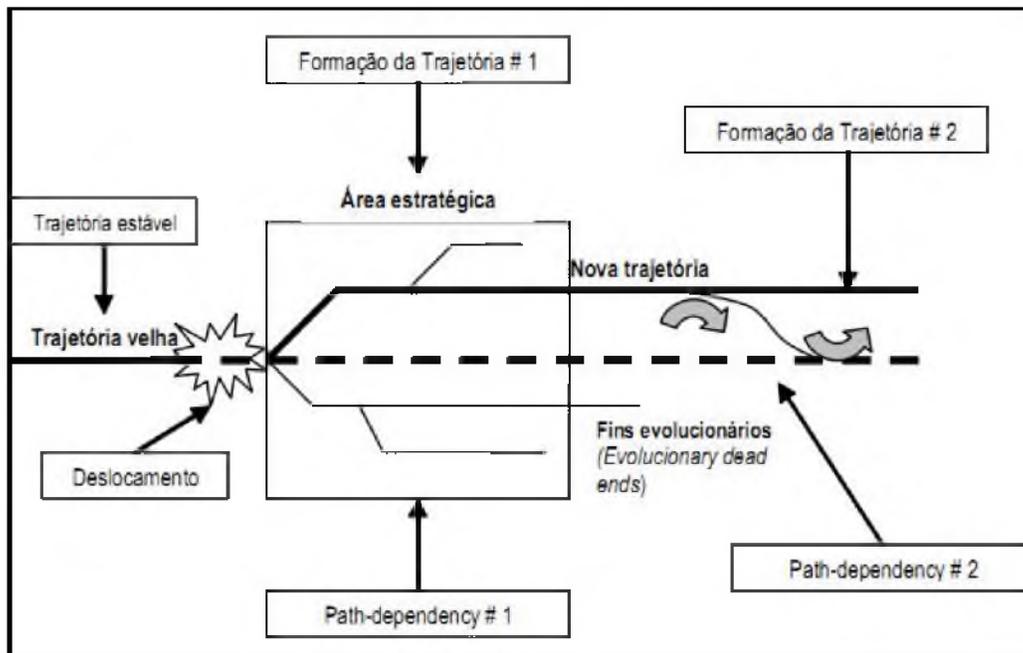
Além de evidenciar a linha de pensamento de Mahoney (2000, 2001), a Figura 2 demonstra, *en passant*, uma forma metodológica de observação do fenômeno da *path dependence*. Cabe enfatizar-se que o autor desenvolve essa estrutura analítica para o estudo do desenvolvimento de dependência de trajetória em regimes políticos na América Central, por isso sua ênfase recai sobre instituições. As escolhas-chave efetuadas nos momentos críticos não estabelecem apenas instituições, mas podem ser determinantes para a definição de políticas, estruturas, tecnologia e infraestrutura, que também poderão condicionar o percurso a ser seguido pelos atores nos momentos subsequentes.

Mas é no estudo de Greener (2005, apud. HOFF, 2011, p.16) que são encontradas contribuições efetivas para a proposição de um método para análise da *path dependence* em estudos políticos. Resumidamente, o autor propõe a observação do fenômeno a partir da seguinte estrutura: a) o pesquisador precisa estar habilitado a demonstrar que existe um número de alternativas viáveis para o desenvolvimento da política em questão, ou para o desenvolvimento das instituições que são examinadas; b) identificar eventos aleatórios que possam exercer uma função substancial no estabelecimento de uma política particular ou forma institucional; c) especificar condições nas quais se poderia esperar que sistemas reproduzissem sua forma e condicionassem a ocorrência de novos fatos que gerassem a dependência de trajetória; d) analisar os mecanismos de *feedback* que criam inércia, ou mesmo possíveis retornos crescentes, que atuam sobre a política ou instituição observada; e) uma vez que a lógica da trajetória da dependência esteja estabelecida, tenderá a gerar uma força inercial onde os interesses particulares e culturais estabelecidos têm um grande custo de oportunidade para mudar o sistema; f) por fim, tem-se um mecanismo para mudanças no sistema *path dependent*, localizado não nas esferas culturais ou estruturais, nem na atividade humana, mas na interação entre esses três níveis.

A observação de Torfing (1999 apud. HOFF, 2011, p. 18), apesar de não propor uma estrutura analítica para o estudo do fenômeno, acaba produzindo um esquema explicativo dos pressupostos de Greener (2005). Na sequência reproduzida na Figura 3 pode ser percebida a dinâmica de formação de uma trajetória dependente, com as opções de escolhas, a convivência de duas trajetórias

concomitantemente, bem como as possibilidades de mudança de trajetória ao longo do tempo.

Figura 3. – Dinâmica de formação da trajetória dependente



Fonte: Hoff (2011, p. 11).

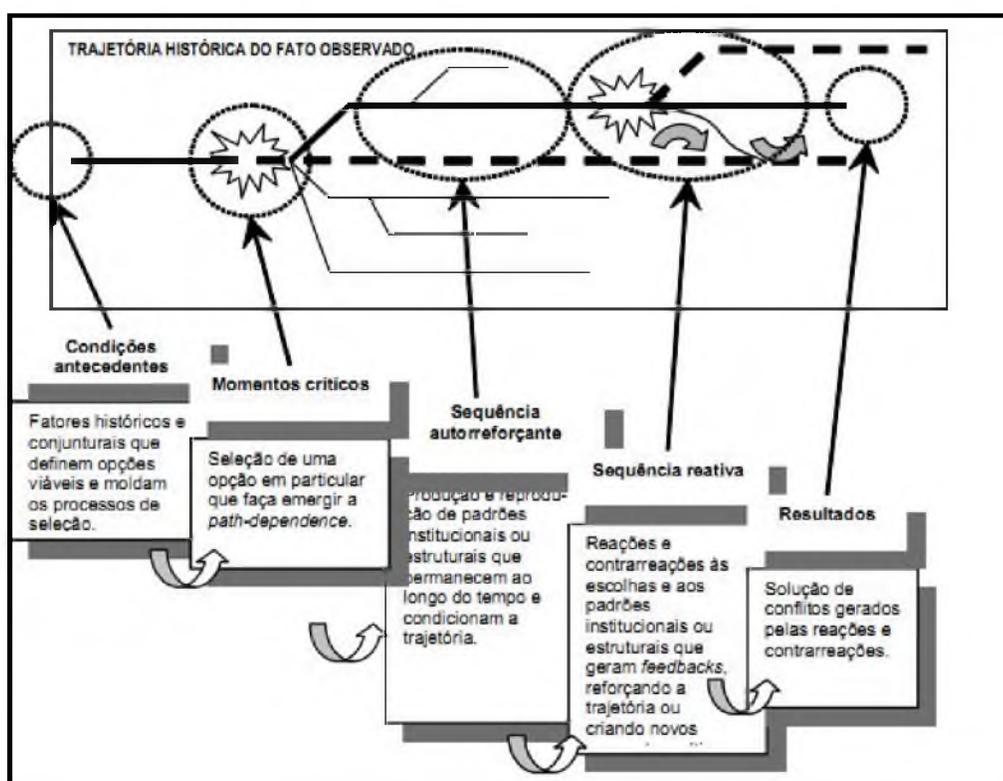
Ao se valer da composição de um marco teórico sobre análises do tipo *path dependents*, observando a maioria dos autores citados até aqui, bem como outras obras do gênero, Hoff (2011) desenvolveu uma sequência de passos para auxiliar a pesquisa sobre o referido fenômeno:

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

- f) identificar as sequências reativas oriundas da escolha e da formação dos elementos institucionais e estruturais que servem de feedback positivo ou negativo ao processo, permitindo ratificação do caminho ou o surgimento de novos momentos críticos;
- g) descrever os resultados finais observados a partir da solução dos conflitos surgidos na fase das sequências reativas (HOFF, 2011, p. 25/26).

As técnicas empregadas no estudo devem consistir em análises qualitativas de pesquisa histórica do tipo observação documental e pesquisa oral, e se fazem dispostas na Figura 4.

Figura 4 – Estrutura analítica de fenômenos *path dependentes*



FONTE: Hoff (2011, p. 26).

2.5. Opções metodológicas

Dado o apanhado geral sobre o conceito de *path dependence*, as diferentes sequências explicativas para a manutenção de determinado padrão ao longo do tempo e os distintos modelos analíticos propostos por teóricos para análise do fenômeno em questão, se faz necessário ao estudo algumas opções metodológicas.

Conforme apontado anteriormente, a visão mais difundida a respeito do conceito de dependência da trajetória associa a ideia a um tipo específico de sequência composta por elementos de retornos crescentes e *feedback* positivo. Em dado contexto de condições iniciais, com múltiplas alternativas possíveis, se opta por uma delas em detrimento de outras, desencadeando um padrão específico de desenvolvimento marcado por sequências que autorreforçam a trajetória e que constroem o grau de liberdade posterior dos atores.

Em contraposição a essa visão a ideia de sequências reativas afirma que eventos iniciais possuem impacto causal fundamental sobre o resultado final, ainda que não por meio do mecanismo de retornos crescentes e *feedback* positivo, mas sim através de uma complexa cadeia causal por eles desencadeada. É evidente que essa visão parece explorar melhor e mais a fundo os elementos centrais do conceito de dependência da trajetória, porém, tanto a ideia de sequências reativas, quanto a autorreforçante sofrem duras críticas que foram consideradas para a opção metodológica desse estudo.

Sobre a sequência autorreforçante, o próprio Pierson (2000) acaba por não detalhar claramente os diferentes mecanismos explicativos que seriam parte de sua argumentação e não explora a fundo a distinção entre os conceitos de rendimentos crescentes e *feedback* positivo. Apenas contrasta em um ponto adiantado de sua argumentação que, no estudo da *path dependence* faz mais sentido para os economistas utilizar o conceito de rendimentos crescentes, que para os cientistas políticos e outros, pois tal reflete preocupações com questões de eficiência e afins.

Seria recomendável utilizar nos estudos políticos um vocabulário mais neutro de *feedback* positivo. Isso porque certos fenômenos de interesse dos cientistas políticos, como as dinâmicas de poder ou os padrões de entendimento social, não podem ser incluídos dentro de uma abordagem centrada na eficiência dos arranjos sociais (CESARIS, 2009, p.96). Contudo, para Page (2006 apud. CESARIS, 2009, p.97), rendimentos crescentes e *feedback* positivo, embora diferenciáveis matematicamente, referem-se basicamente ao mesmo tipo de processo. Portanto, não se pode afirmar que um vocabulário baseado em *feedback* positivo está menos carregado de preocupações com a eficiência.

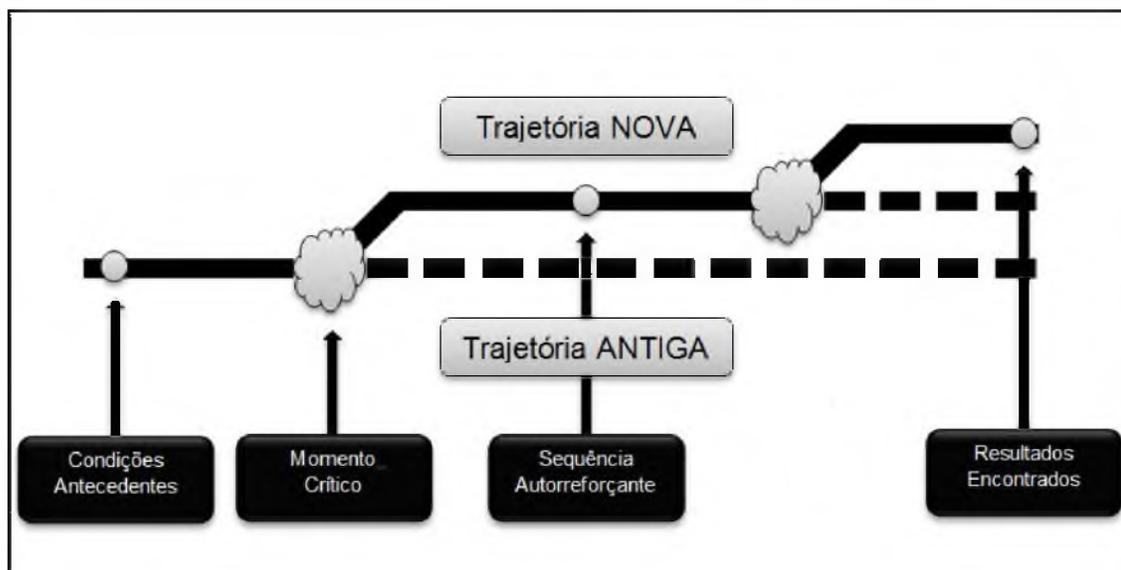
No que tange a sequência reativa, Mahoney (2006, apud. BERNARDI, 2012, p.162) constata que esse tipo de sequência envolve alguns potenciais problemas de análise, como o risco de uma regressão contínua de volta ao passado para localizar eventos causais antecedentes. Além do fato de que esse argumento depende da validade de cada passo e encadeamento na sequência, de modo que, se qualquer um desses passos mostrar-se falso, toda a lógica da cadeia de eventos será comprometida.

Considerando que entre os objetivos desse estudo consiste o ideal de elencar possíveis fatores influentes na dependência de trajetória do setor elétrico após a política de reestruturação dos anos 1990, optou-se pela análise sobre o prisma da sequência autorreforçante. Isso se justifica, pois em nenhum momento o estudo ponderou por considerar cada fato que promove o possível fenômeno da *path dependence* no setor elétrico como produto de acontecimentos anteriores e produtores de ações futuras. Esse processo de encadeamento de ações proposto por Mahoney (2000) se faria demasiado complexo e desnecessário para o alcance do objetivo proposto.

Considerando os mesmos objetivos, opta-se por não imprimir grande esforço para diferenciação entre elementos de retorno crescente e *feedback* positivo. Visto que, nem mesmo Pierson (2000) preocupa-se em diferencia-lo e Page (2006, apud. CESARIS, 2009) percebe grande semelhança entre os dois elementos. Se, por ventura, for perceptível a distinção ao longo do estudo, é provável que seja fruto mais do acaso do que de um compromisso inicialmente posto.

Igualmente, se fez necessário ao estudo a opção por um dos modelos analíticos do fenômeno da dependência de trajetória a ser empregado na observação do setor elétrico nacional. Por reconhecer o esforço empregado por Hoff (2011) ao abordar métodos e contribuições teóricas referentes ao estudo da *path dependence* e considerar que seu modelo analítico agrega, se não a totalidade, a grande maioria dos elementos influentes na trajetória de determinado objeto político, optou-se pela utilização de tal modelo. Entretanto, sem considerar a etapa de apreciação das sequências reativas, justamente em decorrência da opção metodológica adotada de antemão. Sendo assim, o processo analítico proposto por Hoff (2011) foi reformulado para esse estudo com a subtração de uma etapa e se faz representado na Figura 5.

Figura 5. – Estrutura de análise do objeto de estudo



FONTE: elaborado a partir de Hoff (2011, p. 26).

A partir do capítulo seguinte será aplicada a estrutura de análise a política nacional de reestruturação do setor elétrico, que se estendeu ao longo da década de 1990 e em parte dos anos 2000, com o objetivo maior de perceber se esta é marcada pela dependência de trajetória. Será apreciada cada etapa da sequência disposta na Figura 5, visando igualmente: a) conhecer as condições antecedentes que contribuíram para promover a política nacional de reestruturação do setor elétrico; b) identificar o elemento responsável por direcionar a reestruturação do setor – momento crítico; c) observar elementos que contribuíram para o condicionamento da política ao longo do período de análise – sequência autorreforçante – e; d) identificar fatores ou eventos que poderiam conduzir a política de reestruturação à outra trajetória.

A aplicação do conceito de dependência da trajetória pode oferecer interessantes indícios em relação aos possíveis fatores que sustentam a política nacional de reestruturação do setor elétrico. Além disso, sua apreciação se torna um instrumento conceitualmente relevante, pois demonstra que mesmo as iniciativas inovadoras, em termos de políticas públicas, surgem a partir das motivações e oportunidades ao longo de uma sequência temporal. Sendo assim, elas carregarão consigo elementos de estruturas, instituições e políticas anteriores que atuarão de forma a reforçar tendências há algum tempo iniciadas.

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

Capítulo 3 – Reestruturação do setor elétrico:

Condições antecedentes e momento crítico

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

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

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

O processo de reforma da indústria de eletricidade brasileira acompanhou a tendência mundial ao longo dos anos 1990, isto é, se concretizou em consonância

com os princípios de mercado. A redefinição das finalidades do Estado na gestão desse segmento passou por um longo processo de reestruturação, onde um “novo” marco regulatório foi estabelecido, como será apresentado no seguimento do capítulo.

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

Esse processo envolveu um movimento articulado de desregulamentação, desvestindo os serviços de eletricidade do caráter estatizado prevalecente nas décadas anteriores. E, igualmente, de definição de novas regras e obrigações a serem cumpridas pelas empresas nos diversos segmentos do sistema, suficientemente flexíveis para estimular a reinserção da iniciativa privada na área (CARNEIRO, 2000; ARAÚJO, 2008).

Embora os primeiros instrumentos legais datem de 1990, no âmbito do Programa Nacional de Desestatizações - PND, a reforma ganhou impulso a partir de 1995 com o começo do programa de privatização (ARAÚJO, 2001; SAUER, 2002; GONZALÉZ, 2012). No novo modelo, mais de 20 empresas estatais foram privatizadas ao longo da década de 1990 (PIRES, 2000; LOSEKANN, 2006). Igualmente, se instituiu a desverticalização do setor, separando os processos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, objetivando um ambiente concorrencial para a conseqüente comercialização da eletricidade (ABREU, 1999, p.81).

Ao governo restou o papel regulatório sobre as empresas privatizadas, executada por meio da criação da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, no ano de 1996 (LOSEKANN, 2006, p.46). E o papel de promover um modelo competitivo, visando à concretização do mercado de eletricidade, onde entre os argumentos empregados para a reforma consistem:

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

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

Essas mudanças, em nenhuma hipótese, podem ser dissociadas das reformas de cunho liberalizante implementadas no país ao longo dos anos 1990 e que trazem em seu bojo a ressurgência e revitalização da função reguladora do Estado no setor elétrico, desvinculando-a da função empresarial. A lógica estatal volta a ceder espaço para a lógica competitiva de mercado, numa espécie de retorno às origens do processo de desenvolvimento do setor no país, embora com uma conformação organizacional e produtiva muito mais densa e complexa (CARNEIRO, 2000, p.100).

É sob esse panorama reestruturador do setor elétrico nacional com início nos anos 1990 e presença constante nos anos 2000 que se debruça o estudo a partir de agora. Na sequência, seguindo o modelo analítico proposto no capítulo anterior se objetiva conhecer as condições antecedentes que contribuíram para a promoção do processo de reforma do setor.

3.1. Condições antecedentes

A contribuição das políticas públicas de distintos governos sobre a estruturação do setor elétrico é determinante para o caráter peculiar da reforma ao qual foi submetido esse campo ao início da década de 1990. Historicamente, o setor elétrico eu é composto pela indústria que produz, transporta e distribui a eletricidade foi conduzida a um movimento de permanente mudança em sua estrutura organizacional.

Segundo Gonçalves Jr. (2007), a redefinição das finalidades sociais, econômicas e políticas do Estado brasileiro acabaram por influenciar diretamente na evolução dessa indústria. Observa-se, ao princípio do século XX, que a mesma é organizada a partir de investidores privados, em meados do mesmo século já cabia ao Estado o compromisso de desenvolver políticas de fomento a indústria elétrica, bem como garantir diretamente o provimento de tais serviços à população e, ao final dos anos 1980, observa-se um movimento no sentido de retomada da atuação privada no processo de geração, transmissão e distribuição de energia, em parceria com os órgãos ligados ao governo.

O surgimento da indústria brasileira de eletricidade ocorreu no final do século XIX, constituindo o marco inicial da utilização de eletricidade no Brasil a inauguração da iluminação interna da atual Central do Brasil, no Estado do Rio de Janeiro, no ano de 1879. Entretanto, o primeiro serviço público de iluminação da América Latina teve início no ano de 1883, na cidade de Campos, Estado do Rio de Janeiro, quando atendia 39 lâmpadas por meio da geração termelétrica a lenha, mantidas pelo excedente energético das usinas particulares. Igualmente, ao mesmo ano, entrou em operação a primeira hidrelétrica brasileira com o propósito de manter equipamentos de uma companhia de mineração localizada no município de Diamantina, Estado de Minas Gerais (LOSEKANN, 2003, p.227).

A partir dessas iniciativas pioneiras, as atividades de geração e comercialização de energia pela iniciativa privada tendem a se disseminar gradativamente pelo restante do país, no rastro das oportunidades proporcionadas pelos traços de desenvolvimento urbano-industrial que se delineavam na sociedade brasileira ao final do século XIX (CARNEIRO, 2000, p.93). Como exemplo, no ano de 1887, parte das cidades de Rio de Janeiro - RJ e Porto Alegre - RS passaram a contar com serviços de iluminação pública e, em 1892, passou a operar a primeira linha de bondes elétricos da América Latina, ligando o Largo da Carioca ao Largo do Machado na cidade do Rio de Janeiro (GOMES et. al, 2002, p.2).

Nota-se que ao princípio da implantação dos sistemas geradores de energia elétrica no país a eletricidade era voltada aos usos de iluminação, transporte e principalmente, como força motriz na florescente indústria nacional. Como bem aponta Pase (2012), foram os investimentos privados na produção de energia elétrica que proporcionaram o surgimento dos rudimentares serviços públicos de

iluminação e transportes, conseqüentemente mantidos com o excedente energético gerado por pequenas usinas particulares.

Esse predomínio da iniciativa privada nos processos de geração e comercialização de energia elétrica ganha corpo no país ao longo das primeiras décadas do século XX. As empresas multinacionais, representadas pelo Grupo Light e Amforp, passam a atender grande parte do mercado consumidor brasileiro. Combinando os serviços de transporte por bondes e fornecimento de eletricidade, no ano de 1900, a canadense-americana Light centrou suas operações na cidade de São Paulo - SP²³ e, posteriormente, combinando o provimento de praticamente todos os serviços urbanos de utilidade pública fixou-se no Rio de Janeiro²⁴. A americana Amforp²⁵, por sua vez, iniciou suas operações no país em 1924 com a compra de pequenas concessionárias de energia, passando a prover serviços nas capitais não supridas pela Light e nas cidades mais prósperas do interior (LOSEKANN, 2003; GOMES et. al. 2002).

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

Durante este período o Estado não intervinha na produção e distribuição de energia, apenas conferia autorizações para o funcionamento das companhias. Não havia qualquer legislação sobre a energia elétrica e sobre recursos hídricos (LOSEKANN, 2003, p.142). O fato de apenas conceder autorizações de funcionamento para os exploradores dos potenciais hídricos demonstra que o elo de

²³ Constituiu-se em Toronto (Canadá) a São Paulo Tramway, Light and Power Company Limited (Gomes et. al., 2002, p.3)

²⁴ Em 1904, os mesmos capitais canadenses, em parceria com sócios americanos, criaram a Rio de Janeiro Tramway, Light and Power Company para o provimento de serviços públicos como: transportes (bondes e ônibus), iluminação pública, produção e distribuição de eletricidade, distribuição de gás canalizado e telefonia (Gomes et. al., 2002, p.3).

²⁵ American Foreign Power Company.

ligação entre Estado e empresas estrangeiras era forte no sentido de beneficiar poucas indústrias de energia em detrimento de outras, bem como de fazer “vistas grossas” quanto a parca fiscalização das mesmas. Isso demonstra que nesse período não existiam políticas universais destinadas ao desenvolvimento do setor elétrico nacional.

No entanto, o panorama das políticas públicas para o setor elétrico nacional começou a mudar a partir da década de 1930 quando foi o investimento público direto realizado pelo Estado que consolidou e fez crescer a oferta de energia. Variável determinante no desenvolvimento do parque industrial nacional, no processo de urbanização e no acesso da população a serviços públicos e ao conforto dos bens duráveis (PASE, 2012, p.51).

A intervenção do Estado no ordenamento dos serviços de eletricidade vai se processar no âmbito das reformas políticas e institucionais ocorridas a partir da Revolução de 1930²⁶, por meio da definição de uma nova legislação para o setor. Rompendo assim, com o acentuado liberalismo que pautava a condução da atividade governativa no país (CARNEIRO, 2000, p.95). Contribuem para o processo de intervenção por meio de políticas públicas no setor elétrico o crescimento da população urbana, o avanço da indústria, do comércio e dos serviços a partir da década de 1930 que, conseqüentemente demandaram a ampliação da capacidade de geração e distribuição de energia, fato este, não contemplado pelas companhias privadas²⁷ (LANDI, 2006, p.53).

Para contornar o risco de estrangulamentos no suprimento energético provenientes da ausência da atuação privada na ampliação e manutenção estrutural do setor elétrico nacional o Estado passou a intervir diretamente no setor e as

²⁶ Principalmente a criação do Código de Águas no ano de 1934 e a promulgação da Constituição de 1937.

²⁷ Que, a partir da implantação do Código de Águas, em 1934, foram proibidas de participar de licitações para aproveitamento de recursos hídricos e sofreram limitações que incidiram sobre a rentabilidade e a autonomia decisória das concessionárias, subordinando-as de forma muito mais incisiva a considerações de interesse público. Em face desse novo contexto, as empresas congelaram investimentos e o ritmo de crescimento da capacidade instalada de geração se reduziu drasticamente ocasionando *blackouts* e quedas de tensão freqüentes, novas ligações não eram efetuados e racionamentos de eletricidade foram implementados (LOSEKANN, 2003, p.143).

primeiras concessionárias estatais foram criadas nas décadas de 1940 e 1950²⁸. Nos anos 1960 a estrutura institucional que passaria a reger o setor elétrico foi definida. Constituiu-se o Ministério de Minas e Energia, em 1960, e a Eletrobrás²⁹, em 1961, marcando o início de um novo ciclo para o setor, ao buscar políticas que garantissem a ampliação da capacidade instalada de energia elétrica no país com a ativa participação do Estado (LOSEKANN, 2003, p.142 - 144).

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

Impulsionado pelo crescimento exponencial da demanda de energia decorrente do “milagre econômico” proveniente do período militar, o setor elétrico experimenta um ritmo notável de expansão de sua capacidade de atendimento. A potência instalada do país mais do que dobra entre 1967 e 1973, saltando de 8.042 MW para 16.698 MW ao longo do período. O esforço de evitar estrangulamentos no suprimento energético imprimiu velocidade ao processo de integração do sistema nacional, moldando arranjos operacionais e especializações produtivas internas ao mesmo, que foram definitivamente consolidados na segunda metade dos anos setenta (CARNEIRO, 2000, p. 315).

²⁸ No âmbito Federal, foi criada a CHESF (Companhia Hidro Elétrica do São Francisco) em 1948 para gerar eletricidade em região não contemplada pela iniciativa privada. No nível estadual, a CEEE (Comissão de Energia Elétrica do Estado) foi criada no Rio Grande do Sul em 1943 e a Cemig (Centrais Elétrica de Minas Gerais S.A.) em Minas Gerais em 1952 (GOMES et. al., 2002, p.4-6).

²⁹ Criada com a função de realizar projetos, estudos, construção e operação de usinas produtoras, linhas de transmissão e distribuição de energia. Antes do processo de privatização do setor energético, controlava quatro empresas estatais de geração e transmissão (Furnas, Eletrosul, Eletronorte e CHESF) e duas empresas de distribuição energética (Escelsa e Light).

3.1.1. O início da crise

Até a década de 1970 o setor elétrico brasileiro experimentou um longo período de êxitos que permitiu ampliar continuamente o parque de geração³⁰ provendo acesso de parcela crescente da população brasileira aos serviços elétricos, com melhoria contínua da qualidade dos serviços e decréscimo das tarifas reais. Entretanto, o primeiro choque do petróleo, no ano de 1973, deteriorou as contas externas brasileiras e para não comprometer o processo de industrialização proveniente do “milagre econômico” o governo Geisel optou por continuar com a estratégia de “crescimento com endividamento”. Contudo, ao final da década de 1970, o segundo choque do petróleo penalizou severamente essa estratégia e se refletiu diretamente nas políticas para o desenvolvimento do setor elétrico nacional (CARNEIRO, 2000; LOSEKANN, 2003; LANDI, 2006).

Com esse panorama crítico a “ideologia da transição democrática” vigorou e tornou-se dominante entre as oposições brasileiras, partindo da constatação da enorme disparidade entre êxitos econômicos, acelerado processo de desenvolvimento e níveis assustadoramente baixos de bem-estar. Localizando as raízes dessa defasagem na combinação perversa entre políticas econômicas concentradoras de riqueza e políticas sociais fragmentadas e ineficazes, percebendo o autoritarismo como matriz desse arranjo que beneficiava minorias em detrimento das grandes massas da população. Apostavam em reformas políticas que viabilizassem o desenvolvimento com maior distribuição de renda, expansão do emprego e da elevação de salários e ainda por meio da melhoria e extensão de benefícios e serviços sociais (ALMEIDA, 1990, p.199).

Entretanto, mesmo com tamanha pressão social, Codato (2005) afirma que o processo de transição política do regime autoritário para o democrático foi iniciado pelos próprios militares, e não por pressão da “sociedade civil”. Essa influenciou de maneira decisiva mais no ritmo dos acontecimentos do que no curso da

³⁰ A exemplo do disposto deu-se a aquisição da Amforp pela Eletrobrás em 1964 e a transferência da Light para a administração pública em 1979, quando restou à iniciativa privada uma participação marginal no setor. Deu-se, igualmente, a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, com início no ano de 1975 e término em 1982.

democratização. O processo teve sua natureza, andamento e objetivos determinados por uma das muitas correntes político-ideológicas presentes no seio do próprio regime. Sendo que, uma das principais razões que explicam a iniciativa do governo autoritário em iniciar a liberalização³¹ foi a necessidade de os militares retirarem-se da vida política a fim de preservarem a própria instituição, em decorrência dos conflitos no interior do próprio regime (KINZO, 2001, p. 5).

Além das distintas correntes oposicionistas, como o inofensivo Movimento Democrático Brasileiro - MDB, criado para ser parceiro dos militares no bipartidarismo de fachada, que tornou-se instrumento efetivo de oposição democrática (KINZO, 2001, p.5) e o sindicalismo de base (SADER, 2010, p.22), outro agravante golpeou a estabilidade do regime autoritário e influenciou o processo de transição: o problema econômico. Decorrente da crise do petróleo³² que contribui para a recessão mundial em meados da década de 1970, registrando pela primeira vez após a Guerra, a coincidência de inflação alta com estagnação econômica (SILVEIRA, 2009, p. 59).

A ascensão do General Geisel a presidência da República, em 1974, direcionou o regime para o projeto de transição política “lenta, segura e gradual”³³, fase que passaria a ser o ponto de partida do processo de democratização no Brasil. A saída encontrada por Geisel para lidar com a crise e suas consequências recessivas foi a implantação de uma política de expansão econômica através do aprofundamento do modelo de substituição de importações, envolvendo investimento estatal significativo à custa de volumosos empréstimos estrangeiros (KINZO, 2001, p.6).

Essas medidas se refletiram, igualmente, sobre o setor elétrico nacional. A despeito das adversidades provenientes da crise mundial e na contramão das políticas adotadas pela maioria dos países, o novo governo opta por uma estratégia

³¹ Sinônimo de “transição política”, assim como são os termos “distensão política”, e “política de abertura” (CODATO, 2005, p.83).

³² A crise energética mundial provocada pela substancial elevação do preço internacional do petróleo catalisa um processo generalizado de ajuste recessivo nas economias capitalistas centrais, além de conferir saliência a iniciativas de racionalização e conservação de energia, centradas em aumentos nos preços ao consumidor (CARNEIRO, 2000, p. 320). Maiores detalhes sobre a crise do petróleo nos anos 1970, assim como as ações efetivadas pelo Estado buscando superar seus efeitos podem ser encontradas em Carinhato (2008, p. 40) e Gonçalves Jr. (2009, p. 235).

³³ Legenda do próprio Governo Geisel (CODATO, 2005, p.94)

de ajuste pelo crescimento. Na tentativa de evitar ou, pelo menos, retardar o descenso econômico, a opção brasileira se deu por um ajuste estrutural que não apenas procura preservar o desenvolvimento econômico, mas que estimula o consumo de energia (CARNEIRO, 2000; LOSEKANN, 2003).

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

A tomada de empréstimos e aumento da dívida externa, aliadas ao Imposto Único sobre o consumo de Energia Elétrica – IUEE³⁴ e a Reserva Global de Reversão³⁵ eram as principais fontes de financiamento do setor elétrico até o final dos anos 1970. Sendo suficientes para a realização de um programa excepcional de expansão do setor, mantendo o desenvolvimento industrial e infraestrutural, caracterizado pelas políticas e estratégias dos primeiros governos militares (GONÇALVES Jr., 2009, p. 237).

De qualquer modo, pode-se concluir que, desde a introdução de governos ditatoriais até o ano de 1979, o setor elétrico brasileiro viveu seu grande período de expansão, cabendo ao Estado à tarefa de indutor e formulador das políticas do setor, consolidando sua posição de agente principal (LANDI, 2006, p. 88). A exemplo se deu a construção de grandes empreendimentos geradores de energia elétrica como Itaipú, Salto Osório e Salto Santiago, no Estado do Paraná e Sobradinho no Estado da Bahia.

³⁴ IUEE - Imposto Único sobre o consumo de Energia Elétrica - IUEE, arrecadado sobre a tarifa cobrada na fatura dos consumidores. Este mecanismo, instituído nos anos 1950 pela lei nº 2.308 de 31/08/1954, criou o Fundo Federal de Eletrificação, o qual era constituído dos resultados da arrecadação do IUEE, foi até meados dos anos 1980 uma das principais fontes dos recursos destinados aos investimentos do setor elétrico em geral, para os sistemas de geração, de transmissão e de distribuição (GONÇALVES Jr., 2009, p. 237).

³⁵ RGR – (criada em 1971) cobrada dos setores produtores de energia elétrica. Este, associado ao empréstimo compulsório a favor da ELETROBRÁS – empréstimo criado em 1962 como forma de criar as condições de sustentabilidade econômica da ELETROBRAS (GONÇALVES Jr., 2009, p. 237).

3.1.2. A sequência da crise

O governo do General Figueiredo com início em 1978, manteve o projeto de transição sob o título de “política de abertura”, com lances controversos e sob oposição da extrema direita militar (CODATO, 2005, p.93). O curso da política econômica no país não sofreu alterações durante o primeiro ano da administração Figueiredo, ou seja, enquanto a economia expandia, as contas externas e a inflação continuavam a crescer. Contudo o agravamento da crise mundial em decorrência da 2ª crise do petróleo ao final dos anos 1970 obrigou a presidência a mudar radicalmente a política econômica, onde reajustes geraram queda brusca na economia e aumento no desemprego (KINZO, 2001, p.6).

A nova crise do petróleo e a alta dos juros internacionais revelaram o esgotamento da capacidade de endividamento e aceleraram o processo de estrangulamento econômico – financeiro do setor público. No caso específico do setor elétrico têm-se o esgotamento das transferências de recursos fiscais para o setor e a utilização das tarifas como instrumento de política antinflacionária (LANDI, 2006, p. 89).

Como estratégia para continuar a expansão, o setor elétrico passou novamente a lançar mão do endividamento externo como forma de manter os elevados patamares de investimentos e expansão. No entanto, a inovação consistiu no fato de que as estatais elétricas passaram a ser utilizadas para cobrir déficits do balanço de pagamentos. Assim, empresas endividadas recorriam ao mercado internacional para compra de equipamentos para obras futuras e, em troca, possibilitavam ao país conseguir novos empréstimos, até na base de três para um. Ou seja, do valor gasto na compra de equipamentos, conseguia-se um empréstimo de até três vezes o valor usado para cobrir “rombos” do balanço de pagamentos (KIRCHNER, 2005, p.16).

Assim, os bancos assegurando interesses de seus clientes industriais financiavam a aquisição de equipamentos. Desse modo, os recursos financeiros externos depositados no Banco Central eram creditados sobre juros estratosféricos em moeda nacional às empresas que realizavam os empréstimos e os

equipamentos importados eram encaminhados aos canteiros de obras³⁶ (GONÇALVES Jr., 2009, p.265).

No entanto essa estratégia não perdurou por muito tempo. A crise decorrente do endividamento estatal no ano de 1982 penalizou novamente o setor elétrico, já que a liquidez do mercado financeiro internacional se reverteu e taxa de juros dos empréstimos disparou ainda mais. Como as empresas estatais não possuíam recursos próprios o nível de investimento diminuiu drasticamente a partir da segunda metade dos anos 1980 e várias obras foram paralisadas, acarretando em elevados custos financeiros (LOSEKANN, 2003, p.147).

Sendo assim, o subinvestimento foi o responsável pelo atraso ou suspensão de projetos de expansão em geração e transmissão. O consumo, por seu lado, aumentava quando a economia crescia e continuava aumentando mesmo quando a economia estagnava, à medida que a população ganhava acesso à eletricidade. Em resumo, o sistema de suprimento de eletricidade entrou em estado de escassez crônica, constantemente pressionado pela demanda (ARAÚJO, 2001, p.78).

³⁶ A explicação de Gonçalves Jr. (2009) para esse fenômeno se faz necessária, em suas palavras: *“É com esta lógica que os grandes capitais que operavam no setor continuavam a atingir os seus propósitos [...] O sistema financeiro continuava realizando seus empréstimos a taxas de juros estratosféricas combinando os seus interesses ao da grande indústria elétrica mundial de máquinas e equipamentos [...]. A indústria elétrica internacional, posicionada no país, também, alcançava os seus objetivos e continuava produzindo e vendendo máquinas e equipamentos ao setor elétrico brasileiro e ocupando o seu parque industrial [...]. Sendo assim, as estatais ficavam submetidas a um ciclo vicioso. As tarifas não remuneravam os custos de produção. Isto obrigava as empresas a procurarem o mercado financeiro para obterem os empréstimos necessários. Estes eram conseguidos a elevadas taxas de juros e em muitas situações com a imposição de compras equipamentos. A combinação destes fatores associados aos investimentos de baixa rentabilidade, seja pela definição de obras questionáveis nos campos econômico-social e ambiental, entre outros, aumentavam ainda mais os custos de produção. E como as tarifas continuavam represadas, procurando dar continuidade a transferência do que já não existia, ou seja, dos lucros suplementares. Tinham que recorrer novamente ao mercado financeiro, repetindo o ciclo. E, à medida que, as empresas estatais aumentavam suas dívidas o sistema financeiro reagia emprestando a taxa de juros mais elevadas, acelerando, cada vez mais, o processo de degradação econômica das empresas estatais”* (GONÇALVES Jr., 2009, p. 264/265).

3.1.3. Ventos reformistas

As eleições de 1985 proporcionaram aos opositoristas a chance de intervir no processo político e eleger o primeiro presidente civil após duas décadas de regime autoritário. Os opositoristas apresentaram Tancredo Neves como candidato e aceitaram José Sarney a vice-presidência da chapa (KINZO, 2001, p.7).

Passadas as eleições via Colégio Eleitoral, sem o voto direto da população e com a vitória garantida à oposição sofreu o efeito do acaso. A doença repentina de Tancredo, seguida de sua morte, conduziu o vice José Sarney a presidência da República (KINZO, 2001, p.7). Sarney, representante dos dissidentes do próprio regime autoritário, marcado por anos de vínculo com os militares era, naquele momento, o expoente dos que se defrontaram por décadas, no campo político, em oposição à ditadura. Para Codato (2005) seria mais correto caracterizar o governo Sarney não como um governo de transição para a democracia ou como um governo misto³⁷, mas como o último governo do ciclo de governos não democráticos no Brasil. Zaverucha (1994) nessa mesma linha demonstrou que o governo Sarney manteve as prerrogativas políticas autoritárias dos militares dentro do aparelho do Estado, contribuindo para o estabelecimento de uma “democracia tutelada”.

No que tange a esfera política, a fase inaugurada por Sarney foi de intensificação da democratização. Os sinais mais importantes foram a instituição de condições livres de participação e contestação, como o direito ao voto e organização política e, acima de tudo, a refundação da estrutura constitucional com a promulgação da Constituição de 1988 (KINZO, 2001, p.8). Entretanto, a democratização limitou-se ao plano político-jurídico, faltou estendê-la aos campos econômico e social (SADER, 2010, p.24).

No plano econômico, Sarney conviveu perenemente com crises, as três grandes tentativas do governo de frear a inflação e realinhar a economia³⁸ visando à retomada do crescimento do PIB falharam estrondosamente. Declarou moratória ao pagamento da dívida externa brasileira sob a alegação de que o país passava por um período de recessão, grande desemprego e fome, afirmando ainda que o Fundo

³⁷ Semidemocrático ou semiditatorial (CODATO, 2005, p.99)

³⁸ Plano Cruzado, Plano Bresser Pereira e Plano Verão (SILVEIRA, 2009, p.76/77)

Monetário Interacional - FMI trabalhava para impor ao Brasil condições contrárias aos interesses nacionais (SILVEIRA, 2009, p.77/78).

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

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

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

3.1.4. Avaliando crise e condições antecedentes a reforma

No entendimento de Landi (2006, p. 89), ao se tentar avaliar os fatores que influenciaram a crise do setor elétrico brasileiro com início em meados da década de 1970, dois pontos merecem atenção: a) o primeiro relaciona-se a subordinação do setor aos interesses da política macroeconômica, nem sempre sintonizada aos objetivos setoriais e; b) o segundo trata-se do surgimento de contradições internas ao próprio setor, decorrentes do modelo institucional e econômico organizado.

O modelo institucional estatal elétrico vigente desde 1964 permaneceu praticamente inalterado até a década de 1990. Ao longo desse período, o setor elétrico brasileiro apresentou elevadas taxas de expansão da oferta energética, baseada nas disponibilidades de autofinanciamento por meio de tarifas alinhadas com a inflação, recursos da União e financiamento externo.

No entanto, segundo Pires (2000, p.10), a partir dos anos 1980 surgiram uma série de fatores que ocasionaram a exaustão desse modelo e estimularam a busca por alternativas. Em linhas gerais, os fatores podem ser listados como:

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

É notável que uma combinação de fatores adversos acabou por desestabilizar os arranjos organizacionais e produtivos do setor elétrico a partir do final da década de 1970. Principalmente destacando-se fatores econômicos como: a) o estrangulamento nas contas externas do país e conseqüente elevação nos custos dos financiamentos obtidos no exterior; b) redução nas tarifas reais de energia; c) deterioração da capacidade de investimento da administração pública nos níveis federal e estadual e; d) perda do dinamismo da economia. No entanto, fatores como a falta de habilidade dos governos vigentes em lidar com as conseqüências da crise do setor elétrico, bem como um marco regulatório que pouco contribuía para isso, igualmente se fizeram presentes, só que em menor importância.

Se a variável política não influenciou definitivamente mudanças no setor elétrico até a década de 1980, na década seguinte passa a ser determinante para a profunda reformulação do modelo nacional, implicando sobremaneira na readequação do papel estatal na condução de políticas públicas destinadas ao setor. A eleição de 1989, quando mais de 72 milhões de eleitores foram às urnas para eleger diretamente o presidente da república, que encerrou a última fase da transição para a democracia brasileira foi a mesma que deu início a uma nova

perspectiva de governo no país e ao conseqüente processo de reestruturação do setor elétrico.

É sobre essa perspectiva que o estudo se dedica na seqüência, objetivando identificar o elemento responsável por direcionar a reestruturação do setor elétrico nacional. Cabe salientar que, até o momento, foram elencadas as principais condições que antecederam o processo de reforma e, conseqüentemente, apreciado um dos objetivos específicos ao qual se propõe o estudo.

3.2. Momento crítico

Na década de 1980, além do agravamento da crise internacional, assistimos a uma vigorosa e promissora onda de democratização, que praticamente varreu o autoritarismo do continente latino americano. O Brasil não fugiu a regra, chegou a democracia depois de longa transição democrática e de muita negociação entre governos autoritários e forças oposicionistas. Durante toda a década de 1980 o país conviveu com o desarranjo econômico, de lento crescimento e presença inflacionária constante, marcado pela exaustão das instituições e mecanismos de política econômica à disposição do governo (ALMEIDA, 1990, p.191).

Durante grande parte do período de crise predominou entre os empresários e acadêmicos a defesa do projeto neodesenvolvimentista, ainda reservando ao Estado às funções de planejamento e implementação de investimentos estratégicos. Objetivavam ações como: a) a reforma do sistema financeiro, subordinando-o ao financiamento do desenvolvimento; b) o controle público das empresas estatais; c) uma política industrial que privilegiasse os setores capazes de irradiar novas tecnologias e permitisse avançar no processo de substituição de importações; d) uma política de investimentos estatais que maximizasse a geração de empregos e; e) uma nova atitude na renegociação da dívida externa (FILGUEIRAS, 2005, p.5).

Entretanto, o cenário mundial, o fracasso dos planos econômicos desenvolvidos pelo governo Sarney, aliado aos embates travados na Assembleia Constituinte (1986 – 1988), instalou entre as diversas frações do capital a noção de que a crise tinha um caráter estrutural e o projeto neodesenvolvimentista era incapaz de responder aos problemas por ela colocados. A partir daí, assistiu-se a

emergência de discursos contra o Estado intervencionista e em defesa, por alguns setores da sociedade, de retorno ao liberalismo³⁹.

O momento que o Brasil atravessava ao final da década de 1980 e início dos anos 1990 pode ser sintetizado em desafios e contradições centradas num regime de alta inflação e incertezas quanto à condução política que seria tomada para a mitigação desse fenômeno. Buscou-se então uma forma que apresentasse fim ao contra senso econômico e, simultaneamente, abrisse espaço a um novo caminho para a acumulação de capital. O processo culminou na afirmação do desenvolvimento do projeto neoliberal para o país, passando do campo meramente doutrinário para se constituir em um programa político⁴⁰ e a consequente construção de um novo modelo econômico.

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

A grande maioria das políticas desenvolvidas pelos governantes no decurso de toda a década de 1990 seguiram a risca os preceitos neoliberais e, como era de se esperar, igualmente, ao setor elétrico brasileiro foi necessário se adequar as

³⁹ Aqui, importa abrir um parêntese para o caso brasileiro, onde, diferente da maioria dos Estados europeus, não se pode demarcar uma fase do típico Estado de Bem-Estar Social (SILVA, 2008, p.47).

⁴⁰ Essa passagem merece a menção do episódio vivenciado por Perry Anderson, com suas próprias palavras: “*recordo-me de uma conversa que tive no Rio de Janeiro, em 1987, quando era consultor de uma equipe do Banco Mundial e fazia uma análise comparativa de cerca de 24 países do Sul, no que tocava a políticas econômicas. Um amigo neoliberal da equipe, sumamente inteligente, economista destacado, grande admirador da experiência chilena sob o regime de Pinochet, confiou-me que o problema crítico no Brasil durante a presidência de Sarney não era uma taxa de inflação demasiado alta – como a maioria dos funcionários do Banco Mundial tolamente acreditava –, mas uma taxa de inflação demasiado baixa. ‘Esperemos que os diques se rompam’, ele disse, ‘precisamos de uma hiperinflação aqui, para condicionar o povo a aceitar a medicina deflacionária drástica que falta neste país’. Depois, como sabemos, a hiperinflação chegou ao Brasil, e as consequências prometem ou ameaçam – como se queira – confirmar a sagacidade deste neoliberal indiano*” (ANDERSON, 1995, p.17/18).

novas regras de mercado introduzidas pelo projeto e pelos governos que comungavam de tais preceitos. Além disso, a insatisfação dos consumidores com os serviços prestados pelas concessionárias elétricas serviu como munção para o progresso da ideologia neoliberal no âmbito do setor elétrico nacional (ROSA et al., 1998; ABREU, 1999; LEME, 2005; GONÇALVES Jr., 2009).

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

Destarte o estudo precisa a introdução de políticas neoliberais de governo como elemento responsável por direcionar o processo de reestruturação do setor elétrico nacional ao longo de toda a década de 1990 e início dos anos 2000. Sendo assim, em concordância com a metodologia empregada nessa análise, o momento crítico é delimitado como o projeto neoliberal.

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

Na sequência do capítulo é apresentado um panorama da narrativa neoliberal, abordando seus principais objetivos e seu desenvolvimento ao redor do mundo. Posteriormente será apreciada a fundo a relação do projeto neoliberal com a política de reestruturação do setor elétrico desenvolvida pelos distintos governos no país.

3.2.1. O projeto neoliberal e sua implantação pelo mundo

Faz-se necessário diferenciar conceitualmente “neoliberalismo”, “projeto neoliberal” e “modelo econômico neoliberal periférico”. Neoliberalismo⁴¹ diz respeito à doutrina político-econômica mais geral, crítica ao Estado de Bem-Estar Social, a intervenção estatal e ao socialismo. O projeto neoliberal se refere à forma concreta como o neoliberalismo se expressou em programas político-econômicos de distintas formas ao redor do mundo. Por fim, o modelo econômico neoliberal periférico é resultado da forma como o projeto neoliberal se configurou a partir da estrutura econômica presente nos distintos países da América Latina, embora todos eles tenham em comum o caráter periférico e, portanto, subordinado ao imperialismo (FILGUEIRAS, 2005, p.7).

Em suma, o “neoliberalismo” é uma doutrina geral, mas o “projeto neoliberal” e o “modelo econômico” a ele associado, são mais ou menos diferenciados, de país para país, de acordo com as suas respectivas formações econômico-sociais anteriores. Necessariamente essa tríade conceitual possui como essência a ideologia neoliberal, que pode ser definida, fundamentalmente, como um liberalismo econômico que exalta o mercado, a concorrência e a liberdade de iniciativa privada, rejeitando veemente a intervenção estatal na economia (CARINHATO, 2005, p.38).

Em outros termos, a narrativa neoliberal pretende combater os problemas derivados das políticas sociais ou do Estado de Bem Estar Social como: a) custos crescentes das políticas sociais e seu impacto sobre as finanças públicas, como a inflação e endividamento estatal; b) efeitos deletérios dessas políticas sobre os valores e comportamentos tanto dos indivíduos, quanto das empresas; c) reprimir os resultados desastrosos forjados pela implementação de programas sociais sobre o processo decisório e sobre as instituições democráticas (MORAES, 2001, p.15).

⁴¹ Ainda que só tenha se estabelecido como uma doutrina vitoriosa nos anos de 1980, o pensamento neoliberal desenvolveu-se como um movimento ideológico internacional a partir da década de 1930, liderado, entre outros, por Hayek e pela Sociedade Mont Pelerin, criada em 1947 para reunir intelectuais e políticos liberais do mundo todo (ANDERSON, 1995; GROS, 2004).

O advento do projeto neoliberal pelo mundo se deu em meados da década de 1970, quando a crise do petróleo instaurou na maioria dos países o processo de recessão econômica⁴². As receitas neoliberais para o combate a alta inflação e a estagnação econômica propunham: a) o corte abrupto do poder dos sindicatos com a restauração da “taxa natural de desemprego”, capaz de fornecer um exército de reserva às empresas que se recusassem a cobiça dos mesmos; b) a ausência estatal na intervenção econômica e nas políticas de bem estar social, buscando equilibrar as contas públicas e; c) sugeria ainda a redução de impostos sobre rendimentos mais altos e sobre as rendas, proporcionando o incentivo material aos agentes econômicos (SILVEIRA, 2009, p.60).

Com exceção do Chile, que já praticava a disciplina neoliberal sob a ditadura Pinochet na década de 1970, a adoção de tais preceitos de governo na maioria dos países da América Latina deu-se, somente em meados da década de 1980⁴³ (MARIANI, 2007; SILVEIRA, 2009). Entretanto, foi em reunião realizada entre acadêmicos e políticos norte-americanos e latino-americanos no ano de 1989, que o projeto neoliberal ganhou pujança no continente. Nela, objetivaram-se soluções que esgotassem com a estagnação reinante por mais de vinte anos na América Latina, culminando na organização de um plano único de ajustamento das economias periféricas - o *Consenso de Washington* (CARINHATO, 2008, p.40).

Para Santos (1998), o cerne conceitual que embasa o *Consenso de Washington* é o paradigma do desenvolvimento político, econômico, social, cultural e ambiental dominante nos países centrais como Estados Unidos e potências integrantes da União Européia. Em suas palavras:

O Consenso de Washington diz respeito à organização da economia global, incluindo a produção, os mercados de produtos e serviços, os mercados financeiros, e assenta na liberalização dos mercados, desregulamentação, privatização, minimalismo estatal, controle da inflação, primazia das exportações, cortes nas despesas sociais, redução do déficit público, concentração do poder mercantil nas grandes empresas multinacionais e do poder financeiro nos grandes bancos transnacionais. As grandes inovações institucionais do consenso econômico neoliberal são as novas restrições à regulamentação estatal, os novos direitos internacionais de propriedade

⁴² A vitória de Margareth Thatcher na Inglaterra em 1979 assegurou ao país o pioneirismo, entre os europeus, na efetivação da receita neoliberal.

⁴³ Para um panorama da introdução dos preceitos neoliberais pelo mundo, consultar Gros (2004, p.144) e Anderson (1995, p. 9/10).

para investidores estrangeiros e criadores intelectuais e a subordinação dos Estados nacionais a agências multilaterais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio (SANTOS 1998, p.26).

Além da justificada reputação liberal dos participantes do Consenso, fica claro que uma das maiores metas do receituário era manter a capacidade de pagamento da dívida externa por parte das nações do sul, abrindo suas economias ao sistema financeiro internacional. Foram dez os pontos acordados em tal consenso: a) disciplina fiscal; b) corte de gastos públicos; c) reforma tributária; d) juros de mercado; e) câmbio de mercado; f) abertura comercial; g) investimento estrangeiro direto; h) direito a propriedade intelectual; i) privatizações e; j) desregulamentação pelo afrouxamento de leis econômicas e trabalhistas (SILVEIRA, 2009, p.66).

Dada a cartilha neoliberal a ser adotada para a solução de todo e qualquer problema oriundo do Estado de Bem Estar Social pode se considerar que o neoliberalismo valoriza a desigualdade, funda a riqueza no mercado financeiro e indica como medidas concretas, para o combate as mazelas oriundas da intervenção estatal a seguinte receita: a) abolição da planificação econômica; b) autoridade monetária com ação previsível; c) atuação estatal somente nos temas indivisíveis, como o combate a inflação, defesa nacional e manutenção da ordem; d) ausência de barreiras alfandegárias; e) tributação mínima necessária somente a manutenção das funções básicas do Estado; f) extinção das políticas de bem estar social; g) criação de desemprego estrutural; h) livre fluxo de capitais e mercadorias entre os países; i) privatizações; j) ajuste fiscal do Estado para o pagamento de seus credores; k) câmbio livre; l) autonomia do banco central em relação ao Estado; m) desregulação econômica e trabalhista e; n) garantia a propriedade intelectual (SILVEIRA, 2009, p. 72).

3.2.2. Relação do projeto neoliberal com o setor elétrico

Os ingredientes listados ao início do capítulo, combinados ao discurso ideológico neoliberal passaram a constituir os argumentos “sólidos” para a profunda reforma estabelecida na indústria elétrica brasileira nos anos 1990. E, apesar do

projeto de reforma do Estado ser rico em contradições, de outro modo, foi muito convincente em seus entalhes, aparecendo como concebido a realidade do país.

De modo geral, a reestruturação do setor elétrico brasileiro apresentou uma dinâmica político-econômica e institucional igualmente marcada pela influência de fatores exógenos, como as recomendações contidas no Consenso de Washington, principalmente: a) a concepção de “estado mínimo”; b) a abertura para investimento estrangeiro direto; b) privatizações; c) livre mercado e; d) ajuste fiscal do Estado para o pagamento de seus credores. Esta receita tinha a seu favor bom número de experimentos em marcha em países industriais e em desenvolvimento, sob as mais variadas formas. Ademais, as empresas públicas eram vistas pela equipe reformista como fonte de ineficiência, que ficariam muito melhor em mãos privadas (ARAÚJO, 2001; LEME, 2005).

Convictos de que, em um mercado operando adequadamente, os investimentos no setor elétrico ocorreriam naturalmente a fim de satisfazer a demanda, reformistas recorreram principalmente ao processo de privatização e desverticalização, separando os processos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, objetivando maior ambiente concorrencial para a conseqüente comercialização da eletricidade. O mercado adquiriu centralidade e hegemonia, apreciado como instrumento capaz de alocar com eficiência os recursos e distribuir com equidade os benefícios, cabendo ao Estado somente o papel de mediador e regulador (LEME, 2005, p.173).

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

A argumentação é de que as reformas proporcionam a melhoria dos serviços, aumentam a produtividade e o bem estar social, e principalmente, restabelecem e trazem “vantagens para os pobres”. O relatório é semelhante a uma série de passos

a serem seguidos para o sucesso da implementação das políticas de reforma dos serviços de infraestrutura.

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

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

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

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

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

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

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

III – permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades em que vierem à iniciativa privada;

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

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

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

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

Deu ênfase a questões econômico-financeiras para justificar o processo de privatizações e desverticalização, relegando a segundo plano questões de atendimento à população, apresentando problemas para a cidadania e mesmo, posteriormente, revertendo-se em dificuldades de abastecimento (LEME, 2005, p.171). Quanto aos impactos sociais e econômicos produzidos com as mudanças relacionados à reestruturação do setor de eletricidade, Gonçalves Jr. (2009) ressalta:

- o aumento vertiginoso do preço da energia elétrica, assegurando valores de reajustes bem superiores aos índices inflacionários e em sintonia com a variação cambial, ocasionando prejuízos, principalmente, aos “consumidores residenciais”;
- o racionamento, ocorrido nos anos 2001 e 2002, intensificando o quadro recessivo da economia brasileira aumentando ainda mais o desemprego;
- a ausência do controle social sobre o sistema de produção de energia elétrica, evidenciada na ação do estado brasileiro na crise do setor elétrico de 2001-2002, quando penalizou os consumidores e premiou os responsáveis pelo racionamento, ao transferir às tarifas a recuperação das receitas das empresas – determinada pela diminuição do consumo imposto pelo racionamento – e o pagamento das termelétricas emergenciais – resultado da não efetivação de investimentos na expansão da geração pelos concessionários;
- a instalação de um cenário de permanente ameaça de “escassez” de energia elétrica à sociedade brasileira, pela ausência de garantia da expansão do sistema para o atendimento da demanda, como mostra a manchete: “Crescimento pode causar novo apagão no Brasil - Recuperação da infraestrutura depende de investimentos privados”[...];
- a mudança da matriz energia elétrica, orientando grande parte dos investimentos de geração para fontes térmicas, implicando aumentos substantivos no valor da energia gerada;
- redução de cerca de 50% dos postos de trabalho, concomitante a intensificação do trabalho e redução dos salários dos trabalhadores que permaneceram nas empresas, entre outras graves conseqüências relacionadas ao trabalho neste setor de produção (GONÇALVES Jr., 2009, p.27/28).

No geral os princípios neoliberais transformaram-se nos postulados referenciais para as ações objetivas pelo estado brasileiro, independente dos governos que se seguiram: Collor, Itamar, FHC e, para grande parte dos teóricos, Lula (GONÇALVES Jr., 2009, p. 27). Dentre as medidas concretas efetivadas ao longo da década de 1990 encontram-se no governo Collor, a privatização de várias empresas públicas e a efetivação de um primeiro processo de liberalização, buscando estabilizar os preços, aumentar o produto interno bruto nacional e assim combater a crise econômica (KINZO, 2001, p.9).

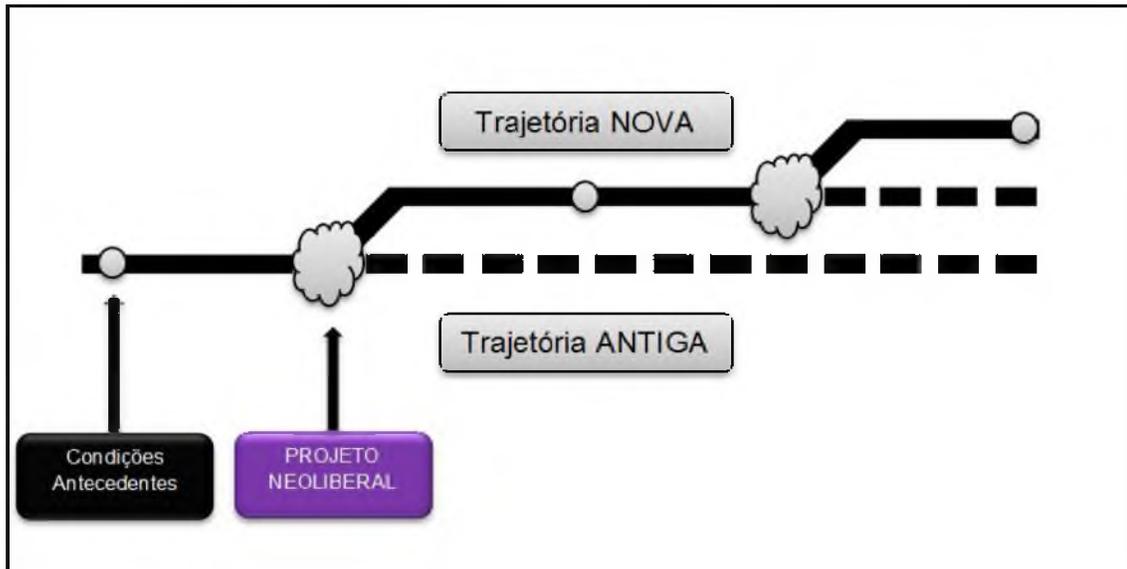
No governo Itamar Franco, o Plano de Ação Imediata – PAI, norte da posterior introdução do Plano Real, intentou a recuperação das finanças públicas através de: a) corte de gastos; b) recuperação da receita tributária; c) fim da inadimplência de Estados e Municípios para com a União; d) controle dos bancos estaduais, saneamento dos bancos federais e; e) privatizações (CARINHATO 2008; SILVEIRA, 2009).

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

É sobre esse panorama político que se debruça o estudo na sequência do próximo capítulo, ao observar os elementos que contribuíram para o condicionamento da política nacional de reestruturação do setor elétrico ao longo do período de análise.

No entanto, anterior a esse passo, se faz necessário enfatizar que, no entendimento do estudo a introdução de preceitos neoliberais de governo condicionou os objetivos da reforma do setor elétrico nacional ao longo de toda a década de 1990 e início dos anos 2000. Logo, o projeto neoliberal, apresentado como opção política para solução da crise sobre a prestação de serviços de energia é delimitado como o momento crítico responsável por direcionar o setor a uma nova trajetória, conforme evidenciado na Figura 6.

Figura 6. – Projeto neoliberal como momento crítico



FONTE: elaborado pelo autor.

Assim se procedeu, pois o momento crítico é evidenciado dentro da teoria da *path dependence* como um acontecimento que proporciona certa mudança repentina ou significativa nos rumos que dada política vinha adotando ao longo do tempo. Assim como ocorreu com a implementação do projeto neoliberal e sua repercussão sobre os rumos da política implementada sobre o setor elétrico nacional, que acabou por determinar à criação de certos padrões de atuação que perduram ao longo do tempo no setor.

Capítulo 4 - Reestruturação do setor elétrico: reafirmando o paradigma reformista

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

Os anos 1990 assinalam a abertura de um novo estágio na trajetória do desenvolvimento das atividades elétricas. Onde as decisões cruciais para a dinâmica de funcionamento do sistema se subordinam às diretrizes gerais e às prioridades estabelecidas na agenda das reformas econômicas, institucionais e administrativas que serão empreendidas pelos governos neoliberais que se seguem.

A consequente reforma da indústria de suprimento elétrico brasileira teve o duplo fito de introduzir competição e de resolver o problema crônico dos investimentos, reestruturando e privatizando o setor. Embora os primeiros instrumentos legais datem de 1990, a reforma ganhou impulso a partir de 1995 com a intensificação do programa de privatização e os estudos iniciais para reestruturar o setor elétrico por meio da criação de um ambiente competitivo.

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

Convictos de que a centralidade e hegemonia do mercado seriam a solução para a crise do setor elétrico nacional, governos eleitos durante a década de 1990 transformaram em postulados referenciais a receita neoliberal. Percebendo o mercado elétrico como o espaço da produção e da reprodução do capital sem a interferência política do Estado, como espaço de neutralidade extra político por excelência (LEME, 2005, p.187).

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

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

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

elétrica com a finalidade de centralizar todas as transações e negócios dessa energia.

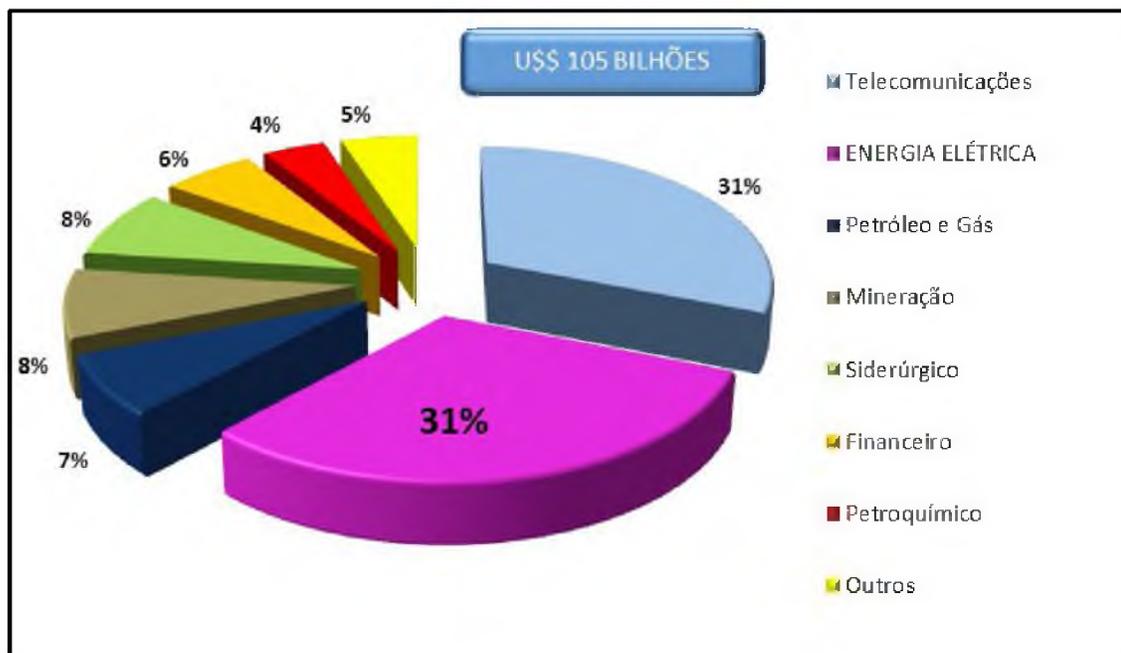
Na sequência o estudo se dedica a análise dos processos de privatização e desverticalização do setor elétrico. Para, posteriormente, evidenciar que ambos são os principais responsáveis pela manutenção da política de reestruturação do setor pelos distintos governos que administraram o país ao longo de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

4.1. Privatizações

Se compararmos o processo de criação de estatais e o processo de privatização que teve início nos anos 1990 no país, se pode afirmar que o primeiro caracterizou-se como um processo determinado no espaço político nacional, enquanto que o segundo caracteriza-se por um processo elitizado e impulsionado por forças políticas exógenas – FMI, Banco Mundial – marcado pela disputa dos países centrais em torno dos mercados emergentes (LEME, 2009, p. 102). Numa atividade altamente estatizada e que enfrentava graves estrangulamentos financeiros, a privatização emerge no seio do projeto neoliberal como principal instrumento das reformas setoriais, em torno da qual tendem a se articular as decisões governamentais relativas ao setor elétrico por toda a década de 1990. A disposição de avançar nessa direção se manifesta com o objetivo de resolver o balanço de pagamentos, que até então engessava a administração pública nacional.

Em relatório do BNDES, constata-se que desde o ano de 1990 à 2002 no Brasil foram transferidos a iniciativa privada parte ou totalidade dos setores de: a) telecomunicações; b) energia elétrica; c) petróleo e gás; d) mineração; e) siderurgia; f) financeiro; g) petroquímico; entre outras atividades fundamentais ligadas as indústrias de base e infraestrutura que até então eram desempenhadas pelo estado brasileiro. A Figura 7 demonstra percentualmente o valor por setor referente ao montante financeiro arrecadado com as privatizações entre os anos de 1990 e 2002.

Figura 7. - Participação setorial nas arrecadações



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

A proposta de privatização do setor elétrico adotou uma estratégia gradualista visando, de forma concomitante, reduzir a dívida pública e melhorar a eficiência elétrica no país. O governo priorizou a venda das empresas do segmento de distribuição por entender que dificilmente conseguiria atrair interessados para a privatização de empresas de geração, caso não houvesse a perspectiva de um mercado atacadista privado de energia no qual estariam eliminados os riscos de calote nas transações de venda de energia (PIRES, 2000, p.13).

O processo das privatizações fora marcado pela presença de dois atores principais e um espectador. Os primeiros representados pelo Estado e capital privado e o espectador representado pela a sociedade, caracterizada por possuir pouco peso político e poder de negociação reduzido nesse processo (LEME, 2009, p.103). Às empresas caberiam a aquisição das estatais e o consequente desenvolvimento do setor nacional. Ao Estado caberia o acompanhamento do processo de privatizações e a consequente regulação dos posteriores serviços prestados pelo ente privado.

No entanto, a política de privatizações começou a ser implementada antes que o Estado gerisse os mecanismos necessários para a nova regulação do setor. A ANEEL foi criada somente no ano de 1997 para exercer a função de órgão regulador em nível federal, substituindo o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE. Igualmente visando atender às especificidades da regulação do setor elétrico dos estados foram criadas 12 agências reguladoras estaduais vinculadas à ANEEL⁴⁴ (LEME, 2009, p.100).

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

4.1.1. Privatizações em Collor (1990 – 1992)

O momento que o Brasil passava no início da década de 1990 pode ser sintetizado em desafios e contradições centradas na alta inflação e incertezas quanto à condução política que seria adotada para a mitigação desse fenômeno. De posse desses elementos, Fernando Collor construiu sua candidatura à presidência da República alicerçado no combate ao estamento burocrático do estado intervencionista e aos “marajás” que nele se abrigavam. O combate à corrupção e a hiperinflação, identificando no governo Sarney o culpado por todos os males do país, figuravam entre os principais eixos de seu programa de governo (SILVEIRA, 2009, p.82).

⁴⁴ Foram criadas as seguintes agências: na região Norte, a ARCON (Pará); na região Nordeste, a ARCE (Ceará), ARSEP (Rio Grande do Norte), a ARPE (Pernambuco), a ASES (Sergipe) e a AGERBA (Bahia); na região Sudeste, a AGERSA (Espírito Santo), a ASEP (Rio de Janeiro) e a CSPE (São Paulo); na região Centro Oeste, a AGER (Mato Grosso) e a AGR (Goiás); na região Sul, a AGERGS (Rio Grande do Sul).

Segundo Carvalho (*apud*. ALMEIDA, 1990), aquela disputa eleitoral no Brasil revelou o predomínio das paixões sobre os interesses, onde o candidato que apelou ao imaginário coletivo triunfou sobre aqueles que constituíram suas campanhas em definições ideológicas ou programáticas. Assim Fernando Collor assume a presidência da República em 1990 amparado em um partido irrelevante⁴⁵ e sem o apoio político capaz de lhe garantir estabilidade política.

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

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

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

⁴⁵ PRN – Partido da Reconstrução Nacional.

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

Quando as políticas implementadas por Collor para estabilizar os preços, aumentar o produto interno bruto nacional e assim combater a crise econômica se mostraram ineficazes e seu governo foi acometido pela rápida erosão do apoio popular (KINZO, 2001, p.9). Além de ver seu plano econômico não apresentar o desempenho imaginado, Collor teve seu nome ligado à corrupção. A retomada dos movimentos sociais derrotados na eleição de 1989 e as manifestações políticas de massa exigindo o *impeachment* acabaram por isolar o governo do restante da sociedade, levando a deposição de Collor de forma precoce (CARINHATO, 2008, p.3).

A queda de Collor reduziu o ritmo de imposição do modelo neoliberal. No entanto, o novo consenso estava instalado criminalizando o Estado e suas formas de regulação, o que demonstra que o programa econômico de Collor já possuía uma ampla aceitação no interior das classes dominantes (SADER, 2010, p.25). Logo, o propósito de levar em frente à privatização do setor elétrico nacional foi mantida pelos governos subsequentes, que imprimiram um direcionamento mais objetivo e consistente às ações com vistas à sua materialização (CARNEIRO, 2000, p.377).

4.1.2. Continuidade em Itamar Franco (1993 – 1994)

Concluído o processo de *impeachment*, o vice-presidente Itamar Franco assumiu o posto para completar os dois últimos anos restantes daquele mandato. Suas principais orientações eram resgatar a ética na política e preparar o país para implantação de um novo plano de estabilização (CARINHATO, 2008, p.40). O governo Itamar foi parte peculiar da história brasileira, visto que, apesar de ter forte caráter de transição em decorrência da baixa legitimidade pública e de sua liderança vacilante, cumpriu um papel chave na consolidação de uma série de medidas de reforma Estatal.

Em meados de 1993, o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso - FHC, o mesmo que se elegeria Presidente em 1994, divulgou o Plano de Ação Imediata - PAI, o norte da posterior introdução do Plano Real. O PAI intentava: a) a recuperação das finanças públicas através do corte de gastos; b) recuperação da receita tributária; c) fim da inadimplência de Estados e Municípios para com a União; d) controle dos bancos estaduais; e) saneamento dos bancos federais e; f) privatizações (SILVEIRA, 2009, p.95/96).

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

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

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

Outras formas legais que se destacam no período de Itamar são o Decreto 915/93, que permitiu a formação de consórcios de geração hidrelétrica entre as concessionárias e auto produtores e o Decreto 1.009/93, que criou o Sistema

Nacional de Transmissão de Energia Elétrica – SINTREL⁴⁶. É evidente que, por mais que Itamar Franco e seu antecessor não tenham logrado tanto êxito no processo privatista trataram de preparar bem o terreno para o porvir, garantindo inúmeros benefícios para as empresas privadas que viessem a adquirir uma estatal do setor.

Com a proximidade do fim de mandato do então presidente sua equipe direcionou esforços para a introdução do plano monetário que seria capaz de estabilizar a economia e por fim ao longo regime de hiperinflação – Plano Real (CARINHATO, 2008, p.40). O sucesso da estratégia de estabilização econômica alcançada com o Plano Real, associada a um cronograma de medidas absolutamente vinculado ao calendário eleitoral a candidatura do Ministro “responsável” pela queda da inflação sagrou-se vitoriosa. Fernando Henrique Cardoso foi eleito o Presidente da República que assumiria as rédeas da nação a partir do ano de 1995, dando continuidade ao projeto neoliberal, seguindo o processo privatista e reestruturando o setor elétrico.

4.1.3. Ânimo em FHC (1995 - 2002)

Com a implantação do Plano Real a lógica de valorização e a política econômica financeira se impuseram de forma cabal nos dois Governos FHC, dando continuidade ao programa de Collor, apesar da existência de atritos entre as diversas frações do capital e a resistência dos trabalhadores organizados (FILGUEIRAS, 2005, p.14). Dando sequência ao projeto neoliberal, buscando reduzir as dimensões da ação estatal, as medidas refletiram-se na terceirização de serviços públicos de serviços auxiliares ou de apoio através da transferência para o setor privado por meio de licitações e contratos. Igualmente, se transferiu para “o setor público não estatal”⁴⁷ a provisão de serviços nos quais as exterioridades ou direitos humanos básicos estavam envolvidos, estabelecendo assim um sistema de

⁴⁶ Antecedeu o Sistema Interligado Nacional sob o comando do Operador Nacional do Sistema – ONS.

⁴⁷ Representado pelo terceiro setor, neste caso, principalmente pelas OSCIP’s – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

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

FHC foi, na contemporaneidade brasileira, o exemplo mais notável da prática de governo neoliberal. Ao articular e realizar a mais radical mudança patrimonial do estado, transferindo os principais setores de infraestrutura à iniciativa privada (GONÇALVES, 2009, p.81). Dentre essas reformas, FHC deu sequência ao PND, apontado por ele como um dos principais instrumentos de reestruturação do papel estatal. Iniciou-se então, a nova fase de privatizações com a venda de: a) bancos estaduais; b) companhias estaduais e municipais de diversos segmentos; c) empresas de telefonia fixa e celular; d) administradoras de portos; e) rodovias federais; f) ações de empresas petroquímicas e da extração de petróleo e; g) potenciais hidrelétricos e linhas de transmissão de energia (SILVEIRA, 2009, p.118 – 124).

No primeiro ano de governo de FHC seu envolvimento com o setor elétrico foi severamente vinculado à criação das condições necessárias para efetivar o processo de privatização. Na agenda do presidente se encontravam as articulações necessárias para viabilizar a aprovação do projeto de lei sobre as concessões do serviço público, bem como o apreço por negociações realizadas entre os próprios ministérios para acelerar o processo de privatização das empresas do setor (FRANÇA, 2007, p.116).

A leitura de FHC era a de que, por um lado, o Estado não teria mais caixa para atender às necessidades de investimento no setor. Por outro, de que, em nome da estabilidade econômica seria necessário privatizar as empresas como forma de incentivar a presença do setor privado e diminuir o déficit fiscal do governo.

De forma simplificada, o idealizado por FHC e que originou o atual modelo implementado, corresponderia ao processo em que o Estado deixaria de produzir, incentivaria que a iniciativa privada o fizesse e passaria a regular o setor. E, com este aparente encadeamento lógico, a conclusão era que estas medidas levariam a redução nas tarifas, melhoria na qualidade dos serviços e garantiria a expansão do setor elétrico segundo as necessidades nacionais. Contudo, para tanto, seria necessário privatizar as empresas do setor elétrico (FRANÇA, 2007; GONÇALVES, 2009; GONZALEZ, 2012).

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

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

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

Mas, como é de praxe em qualquer sistema, seja ele social, político ou econômico, nem tudo são flores. Figueiredo (2006, apud FRANÇA, 2007, p.107) alerta para descompasso existente entre o processo de privatização e a política de reestruturação do setor elétrico brasileiro objetivada em FHC:

Primeiramente, temos que as empresas do Setor Elétrico Brasileiro começaram a ser privatizadas a partir de 1995 e, [...] como a ANEEL, órgão regulador, só começou a funcionar em 1997, o ONS [Operador Nacional do Sistema] e o MAE [Mercado Atacadista Nacional], em 1998, e o CNPE [Conselho Nacional de Política Energética], apenas em 2000, mesmo

previsto em lei desde 1997, é possível observar, pelas datas enunciadas, que a privatização iniciou sem que instrumentos importantes para a gestão do novo modelo restassem implementados, caracterizando o descompasso verificado entre a privatização do setor elétrico e a montagem de uma estrutura de planejamento e de regulação dos serviços de eletricidade.

Como o processo de reformas não seguiu a sequência ideal de, primeiro definir o novo marco regulatório e, em seguida, privatizar e abrir o mercado, não houve uma resposta adequada, por parte da iniciativa privada quanto aos novos investimentos necessários para a expansão do setor. Por outro lado, como as empresas estatais por restrições financeiras não investiram no período prévio à privatização, criou-se uma situação crítica, em termos de riscos de déficit (PIRES, 2000, p.40).

Além disso, a crise internacional aos anos de 1997 e 1998 acabou freando o processo de privatizações. Como consequência houve, em primeiro lugar, o atraso de obras programadas e, em segundo lugar, a não construção de obras previstas nos Planos Decenais. Sendo esses dois fatores um dos tantos responsáveis por deflagrarem a “crise do apagão” ao final do ano de 2001 (PIRES et al., 2002, p.38).

Em resumo, pode-se afirmar que em oito anos de mandato, o governo FHC esforçou-se para a introdução dos preceitos neoliberais na administração pública brasileira. Mesmo com tamanho esforço para transformar em gerencial a administração pública vislumbrando um Estado menor e mais eficiente, FHC logrou como resultado políticas econômicas e sociais que importaram: a) no aumento da dependência externa do país; b) no crescimento acelerado da dívida pública; c) na desnacionalização da estrutura produtiva e financeira; d) em baixas taxas de crescimento; e) na precarização violenta do mercado de trabalho; f) na crise de energia e no aumento das tarifas públicas e; g) na ampliação da pobreza e da insegurança em todos os âmbitos da vida social (FILGUEIRAS, 2005, p.25).

4.2. Desverticalização

Além do Plano Real e das privatizações, outro marco do governo FHC é evidenciado pela reforma da administração pública. Embora não estivesse na agenda do país durante a campanha eleitoral de 1994 a reforma passou a ser vista

como necessidade crucial, não apenas interna, mas exigida também pelos investidores estrangeiros e pelas agências financeiras multilaterais⁴⁸. A proposta básica de reforma visava transformar a administração pública brasileira de burocrática em administração pública gerencial - APG⁴⁹, objetivando tornar o Estado menor e mais eficiente (BRESSER PEREIRA, 1997, p.24/25).

Para FHC era necessário que o Estado não somente sustentasse a competitividade, mas também se reestruturasse objetivando implantar uma administração pública que deveria se orientar pela eficiência e qualidade dos serviços. Para justificar tal posição, o Plano Diretor da Reforma do Estado considerou a Constituição de 1988 um retrocesso burocrático sem precedentes por prejudicar a prestação de serviços básicos e acabar por agravar a crise fiscal, vilã da inflação (CARINHATO, 2008, p.41).

Proposto e posteriormente aprovado pelo Congresso Nacional, o Plano buscava revolucionar a estrutura estatal e consolidar a estabilidade econômica através de medidas como: a) ajustamento fiscal; b) reformas orientadas para o mercado, que garantiriam a concorrência interna; c) reforma do aparelho estatal com vistas ao aumento de sua governança; d) reforma da previdência social e; e) inovação nos instrumentos de política social (SILVEIRA, 2009, p.113).

Nesse mesmo sentido, coube ao processo de privatização preparar o terreno para a reforma de ampla envergadura no setor elétrico nacional. Objetivando eliminar a ação direta do Estado na produção de energia e fomentando seu papel único de regulador a reestruturação dos serviços de eletricidade se tornou um segundo movimento, posterior a privatização, para ordenar a atuação das empresas e agentes dentro de uma nova ótica administrativa.

O objetivo era superar o antigo modelo de estruturação do setor elétrico, que se alicerçava na “organização vertical”, ou “monopólio verticalmente integrado”. Conforme evidenciado na Figura 8, esta forma de organização da indústria de eletricidade tem a geração, a transmissão, distribuição e a comercialização da

⁴⁸ Para uma síntese dos programas de ajuste estrutural (PAE) exigidos pelas agências financeiras internacionais, em troca de empréstimos as administrações nacionais, consultar Laurell (1998, p.188).

⁴⁹ Para distinções entre aspectos da administração pública gerencial e administração pública burocrática, consultar Bresser Pereira (1997, p. 30/31).

energia elétrica arranjada em uma única empresa privada ou estatal, ou ainda, em empresas estatais que executam e operam partes do sistema, sem qualquer incentivo a competição.

Figura 8. - Modelo de organização vertical



FONTE: Elaborado a partir de Gonçalves Jr. (2009, p.51).

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

Para superar o modelo vigente, buscando o Estado mínimo e, igualmente, “proteger o consumidor”, evitando que as empresas verticalizadas fizessem uso abusivo de seu poder de mercado por possuírem o controle sobre todo o processo elétrico, caberia ao Estado promover uma alternativa para o setor. Seja atraindo os investimentos privados para indústria de eletricidade através da privatização, seja pela reorganização dos segmentos de geração, transmissão e distribuição, visando à concretização de um novo mercado competitivo de eletricidade (PIRES et al., 2002; GONÇALVES Jr., 2009).

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

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

O enfoque central deste pensamento defende o estabelecimento de uma organização industrial para eletricidade estruturada, sobretudo, na economia de mercado. As reformas procuram organizar a indústria através de instrumentos de competição e de restrição da intervenção dos governos nos mercados de eletricidade. Para tanto, os investimentos privados devem, preferencialmente, substituir os estatais na gestão da indústria. As empresas devem ser desverticalizadas para viabilizar o ambiente de competição. Cabendo ao Estado, preferencialmente, somente o papel de articular um órgão regulador neutro com autonomia em relação ao governo e aos agentes participantes, e ainda, com capacidade de estabelecer regras claras para o funcionamento do mercado de eletricidade (ARAÚJO, 2002; GONÇALVES Jr., 2009).

Não fugindo a regra, o modelo que se desenhou como alternativa para a reforma do setor brasileiro possuiu como foco principal uma série de medidas que pregavam sua modernização pela desverticalização de suas atividades e reestruturação em formato horizontal. Assim sendo, foram separados e entregues a iniciativa privada os setores de geração, transmissão e distribuição, por meio de privatizações ou contratos de concessão.

O modelo de reestruturação implantado no país objetivou três premissas básicas: a) competição, nos segmentos de geração e comercialização, onde a experiência comprova que se ganha eficiência através da competição, estimulando a fixação de preços mais favoráveis ao usuário final; b) regulamentação, das áreas de transmissão e distribuição buscando não comprometer o acesso de consumidores livres e mesmo usinas que necessitam da malha de transmissão e distribuição para receber e escoar a energia necessária e; c) expansão do setor, que necessita de um modelo estável, com regras claras e definidas e de um agente fiscalizador. (PIRES, 2000; SILVA, 2008).

4.2.1. Sugestões para a reestruturação

Em busca de reformas o governo FHC traçou alguns princípios básicos que pretendia para o setor elétrico e, a partir daí, organizou por meio da contratação de uma consultoria especializada, uma estrutura descentralizada. As diretrizes da reforma foram definidas no Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro – RESEB, elaborado através da contratação do consórcio liderado pela consultoria *Coopers & Lybrand* (MME, 2003; LOSEKANN, 2002; LANDI, 2006).

Esta, que de antemão possuía *expertise*⁵⁰, em conjunto com especialistas brasileiros, desenhou o novo modelo para o setor elétrico. Definindo os papéis das instituições e a nova estrutura industrial em concordância com as premissas básicas apresentada por FHC de: a) assegurar a oferta de energia; b) estimular o investimento no setor; c) fortalecer o órgão regulador; d) reduzir os riscos para investimentos e; e) assegurar a expansão hidrelétrica.

A versão final do relatório com a proposição do novo modelo foi entregue pela *Coopers & Lybrand* em agosto de 1997 e, a partir de 1998, o governo passou a implementar as mudanças do setor por meio de medidas provisórias, acatando uma série de sugestões dos consultores. A proposta buscou atingir dois objetivos: a) manter as funções políticas e de regulação nas mãos do governo; b) transferir ao setor privado a responsabilidade sobre operação e investimentos, anteriormente a

⁵⁰ A consultoria inglesa *Coopers & Lybrand* já possuía experiência em reformas do setor elétrico em países como Grã-Bretanha, Finlândia, Ucrânia, Portugal, Polônia e Colômbia.

cargo do setor público. Com isso, o Estado de um lado concentraria suas ações na formulação de políticas públicas para o setor, delineando a base de ação do agente regulador, de outro, transferiria a responsabilidade sobre operação e investimentos ao setor privado (LANDI, 2006, p.20).

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

Sendo assim, FHC aceitou as principais sugestões efetuadas pela *Coopers & Lybrand*, entre as quais: a) a criação de um Mercado Atacadista de Eletricidade MAE; b) estabelecimento de contratos iniciais para criar a transição para o mercado de energia elétrica competitivo; c) o desmembramento dos ativos de transmissão e a criação de um Operador Nacional do Sistema - ONS para administrar o Sistema Interligado Nacional - SIN; d) organização das atividades financeiras e de planejamento do setor (LEME, 2009, p.101).

No campo específico da geração, as recomendações também foram significativas no que tange à transparência e ao acesso livre ao mercado, destacam-se as seguintes: a) desverticalização da geração quanto aos ativos federais e estaduais por meio da criação de empresas separadas de geração e; b) separação horizontal das duas maiores estatais elétricas, Furnas e Chesf, para a criação de duas novas empresas menores a partir de cada uma delas (LEME, 2009, p.101).

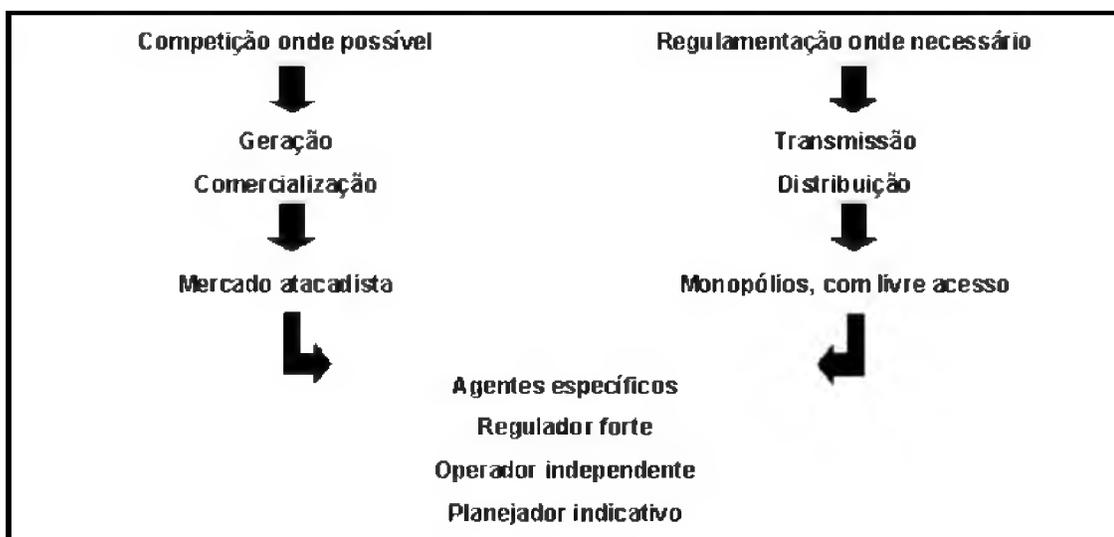
Nos anos de 1999 e 2000, divulgaram-se outras medidas que seriam adotadas por FHC para o aprimoramento da estrutura legal do setor, entre elas: a) o estabelecimento dos Valores Normativos trazendo as condições necessárias a distribuidores e geradores para celebrar contratos de longo prazo, garantindo a expansão do parque gerador e a modicidade das tarifas; b) conclusão do processo definidor dos montantes de energia e demanda de potência e das respectivas tarifas, para viabilizar a assinatura dos contratos iniciais pelas empresas de geração e distribuição; c) nova regulamentação do livre acesso aos sistemas de transmissão e

distribuição para os agentes de geração e os consumidores livres; d) estabelecimento de novos padrões de qualidade de serviços para as distribuidoras; e) estabelecimento de limites à concentração econômica e; f) homologação das regras de funcionamento do MAE (GOMES et al., 2002, p.14).

4.2.2. Implementação da política pública

Como consequência do RESEB, foi criada pelo Estado uma estrutura regulatória composta pela Agência Nacional de Energia Elétrica e por duas entidades de direito privado, ligadas aos agentes concessionários da indústria de eletricidade. Sendo uma delas o ONS, que criou e aplicou regras e normas para gerenciar a produção e a transmissão de eletricidade de forma mais harmônica e a outra, o MAE, que criou um conjunto de regras comerciais que devem ser seguidas obrigatoriamente por todos os agentes ou concessionárias que negociam a energia por atacado (ARAUJO, 2001, p.223). De forma simplificada, a Figura 9 demonstra a nova configuração do setor elétrico brasileiro após as reformas implementadas no âmbito do governo FHC.

Figura 9. – O novo modelo do setor elétrico



FONTE: Sauer (2002, p. 146).

O modelo adotado prioriza a entrega dos serviços públicos de energia elétrica a agentes privados. Sob a forma de concessão, com a qualidade de sua provisão controlada por agências reguladoras, de caráter técnico e isoladas do processo político pela manutenção de mandatos de seus dirigentes independentemente da mudança dos governantes eleitos (GONZALEZ, 2012, p. 80).

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

Constituída sob a forma de autarquia especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, substituiu o DNAEE e consolidou um importante marco para o novo aparato regulatório do setor elétrico nacional. Necessária ao acompanhamento do desempenho dos serviços realizados na área, de maneira a proporcionar condições favoráveis para que o desenvolvimento do mercado de energia elétrica ocorresse com equilíbrio entre agentes privados e Estado, pelo benefício da sociedade. Possuindo como principais funções:

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

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

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

O MAE exerce a função de intermediador de todas as transações de compra e venda de energia elétrica dos sistemas elétricos interligados da região Norte, Nordeste, Sudeste e Sul-Centro-Oeste do país. Participam do MAE os geradores com capacidade igual ou superior a 50 MW, todos os varejistas com carga igual ou superior a 100 GWh e todos os grandes consumidores com demandas acima de 10 MW (LEME, 2009, p.101).

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

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

Contudo, como função principal, cabe ao ONS comandar a produção do sistema elétrico nacional segundo critérios de eficiência técnica e econômica. Assim, através de dados recebidos das empresas sobre as afluições hídricas, níveis de reservatório, disponibilidade de usinas e custos de combustíveis, o ONS planeja a operação do sistema, tentando assegurar a máxima otimização hidrotérmica (LOSEKANN, 2002, p.152).

Em resumo, com a implantação da ANEEL e a criação do MAE e do ONS, complementam-se os elementos estruturais da nova indústria de eletricidade. O agente estatal – ANEEL tem atribuição de regular e fiscalizar os serviços de energia elétrica através de modelos que incentivem a competição e a concorrência em todas as etapas da cadeia produtiva, agora desverticalizada. A geração elétrica se destaca sob o princípio de que é possível a competição, com três figuras jurídicas de exploração: serviço público; produção independente e autoprodução. O ONS é a garantia do livre acesso às redes de transmissão e de distribuição, assim, produtores de eletricidade acessam o MAE para livremente negociarem, diretamente ou através dos agentes de comercialização, com os consumidores livres ou com as empresas distribuidoras (GONÇALVES Jr., 2009, p.345).

Deste modo, considerado o cenário institucional de meados de 1998, estava estabelecida a espinha dorsal da política disposta na reestruturação de toda a cadeia produtiva de eletricidade nacional. A Figura 10 evidencia as principais mudanças dispostas pelos governos ao longo de toda a década de 1990, em relação ao modelo anterior.

Figura 10. – Mudanças no setor elétrico brasileiro (1995 – 2003)

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

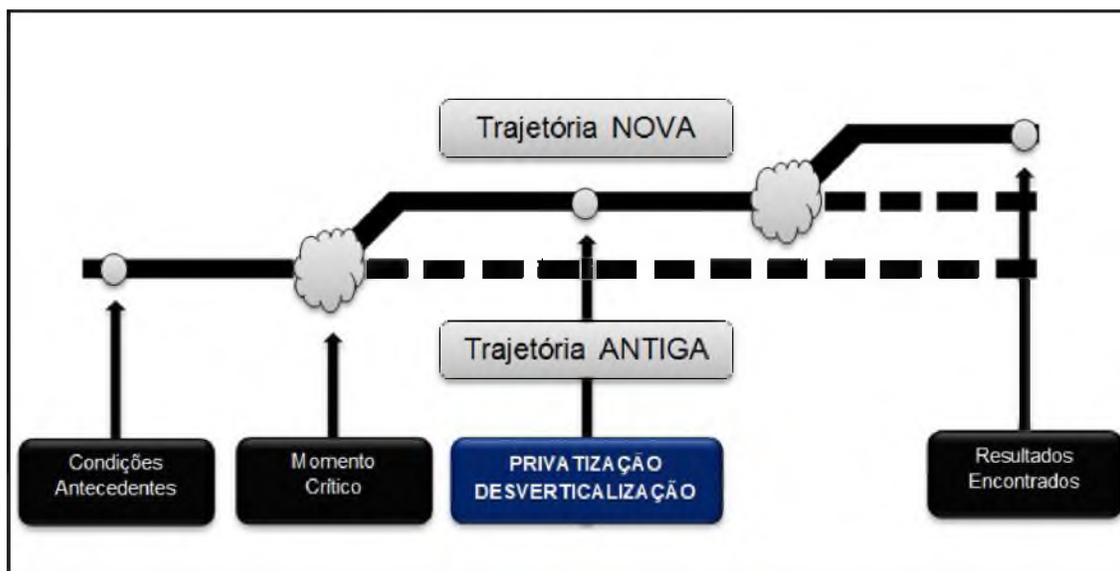
FONTE: elaborado a partir de Santos (2011, p.10).

4.3. Evidenciando as condicionantes

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

Esclarecendo o que o estudo apresentou até o momento, afirma-se que, assim como se entendeu que a introdução de preceitos neoliberais de governo direcionou a uma nova trajetória o setor elétrico nacional ao longo de toda a década de 1990 e início dos anos 2000, as políticas de privatizações e desverticalização são delimitadas como um dos principais fatores responsáveis por reforçar o processo de reestruturação do setor elétrico nacional. A Figura 11 evidencia essas condicionantes sobre o objeto de estudo.

Figura 11. – Privatização e desverticalização como autorreforço



FONTE: elaborado pelo autor.

Dado o início da nova trajetória da política pública por meio de um momento crítico, é difícil para os atores reverterem os efeitos dessas escolhas. Isso porque o momento crítico conduz à formação de políticas que tendem a se tornar persistentes, que constroem o grau de liberdade de escolha dos atores e que atuam autorreforçando a trajetória oriunda da escolha feita. Ou seja, por esse viés teórico a trajetória da política pública tem início em determinado momento crítico e é sustentada ao longo do tempo por propriedades que autorreforçam a própria trajetória, caracterizando assim o fenômeno da *path dependence* nessa política.

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

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

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

É praticamente impossível retornar ao início do processo de desestatização. A cada privatização das estatais a trajetória reestruturante foi reforçada, dificultando a reversão dos efeitos das decisões políticas, impedindo um retorno às condições

iniciais, impelindo certas opções que se faziam possíveis antes de cada venda e dificultando a seleção de alternativas que não fossem condizentes com a perspectiva privatista. Em nenhum momento o estudo defende o retorno da sobreposição da atuação estatal no setor elétrico, apenas evidencia que o processo de privatização dessas empresas minou qualquer possibilidade de retorno as condições iniciais da trajetória, fato que vai ao encontro da lógica das propriedades de autorreforço do fenômeno da *path dependence*.

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

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

O estudo admite a influência de outros elementos para o condicionamento da política nacional de reestruturação do setor elétrico ao longo do tempo. Como é o caso do papel de cada ator social nesse processo, sejam legisladores, presidente e seus ministros, sejam empresários e especialistas da área.

No entanto, para considerar a influência desses atores seria necessário ao estudo ingressar em outro marco teórico que compõe as inúmeras possibilidades analíticas da área das políticas públicas. E dada a complexidade analítica que

requer um estudo embasado na análise histórico-estrutural e o tempo requerido ao pesquisador para efetuar suas possíveis considerações, foram apenas explorados a fundo a questão das privatizações e do processo de desverticalização do setor elétrico nacional.

Capítulo 5 – Apagão e Governo Lula: novos rumos para o setor?

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

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

O governo Lula emergiu como solução para as mais variadas mazelas que afligiam o país, inclusive as do setor elétrico. Prometeu um “novo modelo” para o setor, voltado para o crescimento econômico, mas que proporcionasse o atendimento das necessidades da população, a geração de empregos, melhor distribuição de renda e inclusão social. De fato, algumas das promessas se concretizaram, mas nem tudo do que foi planejado saiu como Lula almejava. A

seguir o estudo se dedica a analisar a crise energética ao início do século XXI e sua importância sobre as políticas públicas desempenhadas desde então.

5.1. “Crise do apagão” como momento de mudança?

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

A “crise do apagão”, conforme ficou conhecida, castigou estados da região sudeste e nordeste. Consistiu em cortes forçados e metas de diminuição do consumo de energia elétrica, assim como, na ocorrência de eventuais *blackouts* ocasionados pelo consumo excessivo de energia e insuficiente oferta da mesma pelas empresas responsáveis pela geração, transmissão e distribuição (LEME, 2009, p.12).

Esse cenário que perdurou até meados de 2002 para alguns especialistas foi deflagrado principalmente pela carência progressiva d’água nos reservatórios das centrais hidrelétricas brasileiras, com ocorrência desde o ano de 1997. Sendo que, a matriz de geração hidráulica, que responde por 64,4% da geração de eletricidade no país, torna o sistema altamente vulnerável a estiagens prolongadas (GOMES et al., 2002; LOSEKANN, 2003; ANEEL, 2013). No entanto, essa representação que imputa a dependência hidráulica o aumento da vulnerabilidade para produção de eletricidade, além de desmentida pelas peculiaridades do sistema elétrico brasileiro, também é recusada pelos dados de geração para os anos anteriores a crise do apagão (GONÇALVES Jr., 2009, p. 66).

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

continuou aumentando mesmo quando a economia estagnou e empobreceram as divisas do governo (ARAÚJO, 2001, p.79).

Mas, a maioria dos especialistas considera a crise como um produto da conjuntura econômica e política vivenciada pelo país na década anterior. Parece que a responsabilidade maior está no desenho e operação da reestruturação do setor elétrico nacional, imprimidos pelos governos neoliberais que se seguiram por toda a década de 1990. Assim, inicialmente, as propostas de reforma subestimaram as peculiaridades do sistema brasileiro de geração de base hidrelétrica. Isso levou a iniciar a privatização de distribuidoras antes de estabelecer regras para o setor, criando um passivo de conflitos potenciais e restringindo opções de reforma. Sendo agravado pelas dificuldades em estabelecer um marco adequado para o mercado elétrico, onde as empresas privadas, por sua vez, não efetuaram os investimentos necessários para expansão do setor ao encontro da demanda energética crescente, tudo isso para cortar gastos e ampliar a margem de lucros (ARAÚJO, 2001; PIRES et al., 2002; GONÇALVES Jr., 2009). Nessa mesma linha, a própria Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica, instituída por FHC com o objetivo de identificar fatores estruturais e conjunturais responsáveis pelo desequilíbrio da demanda e oferta de energia, atribui a maioria das causas relacionadas à crise do apagão mais a mudanças no processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro, do que a desequilíbrios decorrentes da estiagem vivenciada nos anos anteriores a crise (LANDI, 2006, p.130).

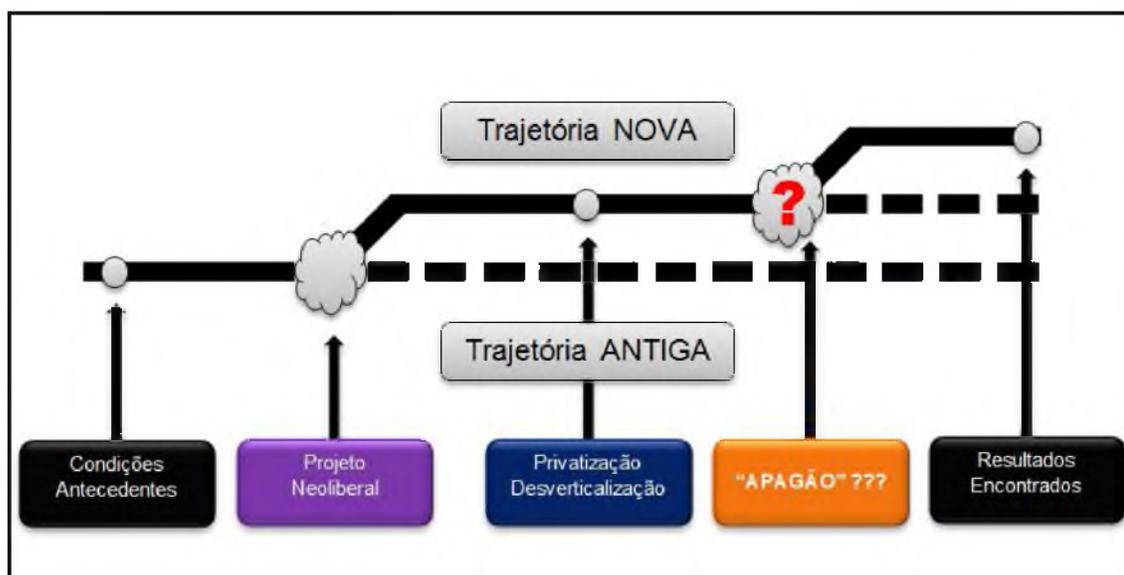
Partindo de um diagnóstico setorial sobre quais fatores teriam conduzido a crise em julho de 2001, a comissão divulgou seus trabalhos em um relatório que passou a ser conhecido como “Relatório Kelmann”. Sintetizando os onze anexos, o relatório aponta como principais problemas que influenciaram a crise: a) ineficiência na ação governamental; b) insuficiência de ação preventiva para evitar racionamento de grande profundidade; c) falta de reserva de segurança para atendimento da demanda em situação de crise; d) insuficiência dos Programas de conservação de energia; e) insuficiência nos sinais econômicos para viabilização de investimentos e; f) ineficiência na correção de falhas de mercado (LANDI, 2006, p.130).

É evidente que, mais do que chuva faltou política e ação do Estado para fazer cumprir a legislação pelos agentes públicos e privados na área de energia elétrica no Brasil (SAUER, 2002, p.7). A ação estatal por meio de políticas públicas

destinadas a regulação do setor elétrico brasileiro poderia ter contido a deflagração de tamanha crise e dos consequentes empecilhos acarretados a toda população das regiões Sudeste e Nordeste do país, todavia, foi a omissão de FHC que revelou o setor elétrico como um importante gargalo ao crescimento do país.

Seria a crise do apagão a responsável por dar fim à perspectiva neoliberal sobre o setor elétrico nacional? Seria ela um novo momento crítico a originar outra reestruturação na trajetória aos moldes da teoria da *path dependence*? A Figura 12 evidencia o momento em que a crise acometeu a trajetória reestruturante do setor elétrico nacional.

Figura 12. - “Apagão” como novo momento crítico?



FONTE: elaborada pelo autor

Para atenuar os efeitos do racionamento e combater a crise energética o governo FHC anunciou uma série de Programas e políticas para prevenir a crise energética que se materializou em 2001. A Figura 13 demonstra as ações efetuadas pelo governo FHC para combater os eventuais problemas decorrentes das ameaças no abastecimento elétrico.

Figura 13. - Políticas de FHC antes da crise

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

FONTE: elaborado a partir de França (2007, p. 153).

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

Como medidas concretas o acordo transferiu para as contas de energia dos consumidores residenciais e comerciais a soma do preço da energia não vendida pelas distribuidoras no período do racionamento. Aumentou as tarifas através da contratação das termelétricas emergenciais sendo, certamente, a energia elétrica mais cara vendida em toda a história da indústria elétrica mundial. E estipulou a liquidação e a contabilização das contas no MAE, que ficaria paralisado durante o racionamento (GONÇALVES Jr., 2009, p.91).

Mesmo penalizando os consumidores e premiando os responsáveis pelo próprio racionamento com a política de "repassar o ônus" da crise a sociedade, os acontecimentos do setor elétrico não implicaram em manifestações públicas coordenadas. Embora tenham sido de grande relevância, os inúmeros *blackouts* serviram mais como insumo para as análises de sustentabilidade do setor realizadas por especialistas, do que como pressão social propriamente dita (FRANÇA, 2007, p. 138).

As políticas implementadas por FHC conteram a crise, mas a própria crise freou o processo privatista que ainda era almejado pelo governo. O insucesso da política do governo FHC para o setor elétrico deu-se, não apenas à falta de recursos externos para o desenvolvimento do setor, mas, e principalmente, às falhas de gerenciamento estratégico, coordenação e planejamento do sistema elétrico induzidas pela adoção de uma reforma calcada em experiências de outros países e inadequada às características brasileiras (GOLDEMBERG, 2003, p.233).

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

5.2. Reformas no governo Lula

Em decorrência de inúmeros fatores, entre eles a crise energética, FHC foi perdendo gradativamente a adesão popular até culminar na derrota de seu sucessor partidário nas eleições presidenciais de 2002. O governo de oposição, representado por Luis Inácio Lula da Silva foi, sem dúvida, concretizado pela vitória com base no fracasso e rejeição de FHC, entretanto a capacidade política do Presidente eleito e de sua base aliada em capitalizar esses fatores foi igualmente decisiva (SADER, 2010, p.26).

Tamanha capacidade política se materializou na chamada “Carta ao Povo Brasileiro”. A eleição se aproximava e a provável vitória do candidato de esquerda que por muitos anos se colocou abertamente contrário às negociações com as agências financiadoras, como o FMI e Banco Mundial, abalava a confiança dos mercados internacionais. Por esse motivo e pelo possível abalo que a desconfiança acarretaria em sua candidatura, Lula divulgou a nota em que colocava a culpa pela crise no governo FHC, além de afirmar que, quando eleito, proporcionaria mudanças

no modelo de política econômica. Contudo, na mesma carta, para acalmar os ânimos do mercado se compromete em cumprir todos os contratos contraídos pelo país e em pagar os juros da dívida externa, além de manter o equilíbrio orçamentário (PASE, 2012, p.65).

Apesar de embalar o sonho de toda uma geração de brasileiros, que esperava ver uma mudança nos rumos do país com a esquerda no poder, o cenário percebido pela sociedade logo após a sua posse foi de continuidade das políticas do governo anterior, com as promessas de campanha substituídas pela busca de credibilidade do governo junto aos agentes financeiros internacionais (ALVES, 2006, p.118). Ao assumir a presidência da República no ano de 2003 foi necessário ao governo Lula enfrentar dura situação econômica semelhante as da década passada, além da necessidade de conviver com consensos nacionais forjados por anos de neoliberalismo. Esses fatores influenciaram diretamente na forma de governar do então Presidente que, manteve alguns elementos das políticas do governo anterior, enquanto repudiou outros (SADER, 2010, p.27).

No geral nos dois governos Lula⁵¹ há uma tentativa de reduzir a autonomia das agências reguladoras e as privatizações são suspensas, porém, tampouco são realizadas mudanças profundas na estrutura jurídica legada pelo antecessor (GONZALEZ, 2012, p.88). Muito pelo contrário, Lula promoveu o continuísmo das reformas neoliberais, ao: a) implantar a reforma da previdência dos servidores públicos; b) sinalizar para a reforma sindical e das leis trabalhistas; c) alterar a Constituição objetivando a independência do banco Central; d) continuou a realizar concessões a empreendimentos privados e; e) deu sequência a uma nova modalidade de privatizações, com a aprovação das chamadas Parceria Público Privada - PPP⁵² (BOITO, 2004; FILGUEIRAS, 2005).

⁵¹ Mandatos de 2003 – 2006 e 2007 – 2010.

⁵² Sobre as Parcerias Público Privada - PPP inauguradas no governo Lula, PASE (2011, p.66) explica-as como uma forma de regulamentação que consolida a concepção de política pública realizada através da delegação do Estado a instituições independentes, bem como, que viabiliza o financiamento de empreendimentos, pois, além de possibilitar que empresas públicas participem de Sociedades de Propósito Específico - SPE, o governo compromete-se com seu financiamento.

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

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

Dada a eleição de Lula e, muito em função dos especialistas do setor elétrico citados, havia um sólido consenso de que seria necessário promover alterações no “antigo modelo” elaborado no governo FHC (FRANÇA, 2007, p.161). Assim sendo, ao longo do ano de 2003 as propostas de um “novo modelo” para o setor elétrico nacional se materializaram.

Foram realizadas diversas reuniões e seminários com representantes de distintos níveis do governo, de empresas, consumidores e sindicatos, com o objetivo de apresentar e receber sugestões para integrarem o novo modelo. Em mensagem divulgada pelo Ministério de Minas e Energia, a mudança proposta listou como principais objetivos e pressupostos que deveriam orientar a reestruturação: a) modicidade tarifária para consumidores; b) continuidade e qualidade na prestação de serviços; c) justa remuneração para os investidores, de modo a incentiva-los a expandir o setor e; d) universalização do acesso e do uso dos serviços de energia elétrica. Complementado os objetivos centrais da reestruturação o governo enfatizou a necessidade de respeitar os contratos existentes e minimizar os custos de transação durante o período de implantação evitando-se a criação de pressões tarifárias adicionais para o consumidor (ALVES, 2006; LANDI, 2006).

Para garantir a implementação do modelo proposto o governo Lula tratou de aprovar com o grande apoio da base aliada, a Lei 10.848/2004 regulamentada por intermédio do Decreto 5.163/2004 que buscava reestruturar o setor. Apesar de descartar algumas abordagens exploradas na campanha eleitoral a nova legislação apresentou mudanças no marco regulatório dos serviços de eletricidade no país,

principalmente com relação à: a) restauração do papel do Estado no setor elétrico; b) valorização do planejamento de longo prazo; c) introdução de leilões dirigidos pelo governo para a contratação da energia necessária ao atendimento dos consumidores com base no critério de menor tarifa; d) liberdade para que as empresas estatais voltassem a investir na expansão do setor e; e) criação de mecanismos de incentivo à contratação de energia pelas distribuidoras.

Outros mecanismos legislativos foram lançados para garantir o novo modelo. Insatisfeito quanto à excessiva autonomia atribuída às agências reguladoras e buscando estancar o processo de “terceirização das atividades de governo”, Lula encaminhou para apreciação dos deputados o Projeto de Lei 3.337/2004. O projeto visava redefinir as regras aplicáveis a todas as agências, se referindo à sua organização e principalmente aos mecanismos de controle social. A preocupação era garantir algum tipo de controle sobre as mesmas, de maneira a cercear a autonomia adquirida em FHC, tendo em vista o entendimento de que sem o acompanhamento direto do Poder Executivo elas acabam atuando muito a favor dos interesses privados e pouco em relação aos interesses públicos e da população (LANDI, 2006, p.150 – 156).

Outra “inovação” foi instituída pela Lei 11.079/2004, onde o Estado assumiu definitivamente a condição de parceiro da iniciativa privada, ao estabelecer as normas gerais para as PPP’s. A instalação de empreendimentos geradores de energia passou a ser conduzida por Sociedades de Propósito Específico – SPE, uma parceria entre governo e empresas criadas em virtude da usina que pretendem instalar e operar. Dando início à retomada de investimentos setoriais, incluindo recursos próprios das empresas públicas e ao mesmo tempo atraindo capital privado para a expansão do sistema (PASE, 2012, p.64).

Segundo a concepção do governo Lula, o gargalo na expansão da geração de energia elétrica seria superado em função de um planejamento estratégico integrado e do reordenamento de atribuições das instituições envolvidas na política setorial. E assim se fez com o Ministério de Minas e Energia, ANEEL, ONS e MAE. Conforme a Figura 14 se percebem novos atores e novas funções para os que já atuavam na estruturação do setor, revelando inclusive a principal orientação da nova proposta: resgatar o poder estatal no planejamento do setor, de maneira a garantir a segurança do suprimento energético.

Figura 14. – Principais agentes e funções no “novo modelo”

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

FONTE: elaborado a partir de Landi (2006, p. 145).

Detalhando um pouco mais o modelo de Lula, as condições para alcançar os objetivos propostos evidenciados anteriormente e que eram consideradas essenciais para o sucesso das reformas versavam sobre: a) reestruturar o planejamento de médio e longo prazo; b) monitorar, no curto prazo, as condições de atendimento; c) redirecionar a contratação de energia para o longo prazo, com a criação de leilões diferenciados para energia velha e energia nova; d) promover a competição na geração com a licitação da energia pelo critério de menor tarifa; e) criar a coexistência de dois ambientes de contratação de energia, um regulado (ACR)⁵³ e outro livre (ACL)⁵⁴; f) desvincular o serviço de distribuição de qualquer outra atividade e; g) reestruturar o papel do Executivo como Poder concedente (MME, 2003, p. 3).

⁵³ Ambiente de Contratação Regulada – ACR, denominado por simplicidade de *pool*, que terá tarifas de suprimento reguladas, através da compra de energia pelo conjunto de distribuidoras, em leilões, por diversos prazos, de maneira a proteger os consumidores cativos, atendidos pelas distribuidoras. Os leilões de energia existente serão separados dos leilões de expansão (LANDI, 2006, p. 148)

⁵⁴ Ambiente de Contratação Livre – ACL, onde geradoras e produtores independentes comercializarão energia, com preços e quantidades livremente negociados, com os consumidores livres, pela legislação representando aqueles que tem demanda superior a 3 MW, visando estimular a iniciativa de tais consumidores.

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

Se no governo FHC o núcleo central da política poderia ser resumido em: a) reforma do modelo gerencial; b) privatização e; c) ausência de investimento estatal; no governo Lula essa tríade foi substituída por: a) reforma do sistema gerencial; b) planejamento estratégico e; c) combinação de capital público estatal com capital privado para expansão do investimento no setor elétrico (FRANÇA, 2007, p.161).

Esse cenário que se compôs sobre as políticas implementadas pelo governo Lula para o setor elétrico nacional demonstra que as mudanças prometidas em campanha eleitoral foram, de fato, concretizadas. O “novo modelo” para o setor ganhou forma pela concepção de que reformas eram condição necessária e suficiente para que o setor atendesse a demanda social e produtiva por energia elétrica. No entanto, é realmente possível acreditar que tais políticas reestruturantes acabaram por redirecionar toda estrutura setorial para uma nova trajetória? Seria o governo Lula o momento crítico que não foi a crise do apagão? É sobre essa perspectiva duvidosa que o estudo se dedica a seguir.

5.3. Uma nova trajetória?

Como já evidenciado anteriormente, teóricos identificaram o governo Lula como uma continuação do Governo FHC ao sustentar que a nova fase do neoliberalismo brasileiro é consequência da pressão política da burguesia interna ao longo de toda a década de 1990 e, igualmente, do “estrangulamento externo” que ressurgiu sob a forma da crise cambial do final dos anos 1990. Assim sendo, o novo arranjo do bloco no poder possibilitou uma integração mais ativa da grande burguesia interna à política hegemônica do capital financeiro visando obter a receita

necessária para remunerar o capital financeiro nacional e internacional. Além do intento em unificar as diversas frações do capital, o governo Lula buscou obter o consentimento das classes trabalhadoras para um novo projeto social, liberal e desenvolvimentista para o Estado brasileiro.

Igualmente, foi dado seguimento as políticas de reforma do Estado promovidas por FHC, estas se refletindo diretamente sobre o setor elétrico nacional. Fundamentado na concepção idealista de que o resultado das mudanças promovidas pelo governo FHC foi produto de erros na concepção do “antigo modelo”, ao não respeitar as peculiaridades físicas do sistema elétrico brasileiro, não reconhecer o papel estratégico dessa indústria para o estado, e principalmente, por que a expansão do setor estava totalmente dependente das decisões tomadas no âmbito do mercado, conduziu o governo Lula a elaboração do “Novo modelo”.

O planejamento estratégico estava ao cerne da proposta de Lula. A reorganização dos atores participantes, seja com novas atribuições, ou somente novos nomes, foi um dos modos para o aperfeiçoamento do modelo proposto por FHC. A combinação de capital público estatal com capital privado para expansão do investimento no setor elétrico foi outro, assim como a reordenação da negociação de preços da energia. Mas onde se encontra o novo modelo? Onde está a reforma prometida? A figura 15 auxilia na percepção de que, se o governo Lula esperava ser reconhecido por redirecionar, reformar ou reestruturar o setor elétrico nacional como foi FHC, assim não o será.

Figura 15. – Comparando os “três modelos”

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

FONTE: elaborado a partir de Santos (2011, p.10).

É perceptível que as mudanças são pontuais e remetem a retomada da participação do Estado no setor, sem excluir as empresas privadas e há modificações na organização do modo de comercialização da energia entre quem gera, transporta, e distribui a mesma, sem “afetar” o consumidor final. Lula praticamente mantém a mesma organização empresarial que este segmento de produção vem assumindo mundialmente.

Vale ressaltar o esforço de Lula em revalorizar o papel do Estado para o desenvolvimento do setor elétrico. Mesmo que a tentativa de reduzir a autonomia das agências reguladoras e seus princípios de mercado nunca foi aprovada no Congresso Nacional. Contudo as agências passam a conviver com um papel mais ativo, tanto da administração direta, como das empresas estatais.

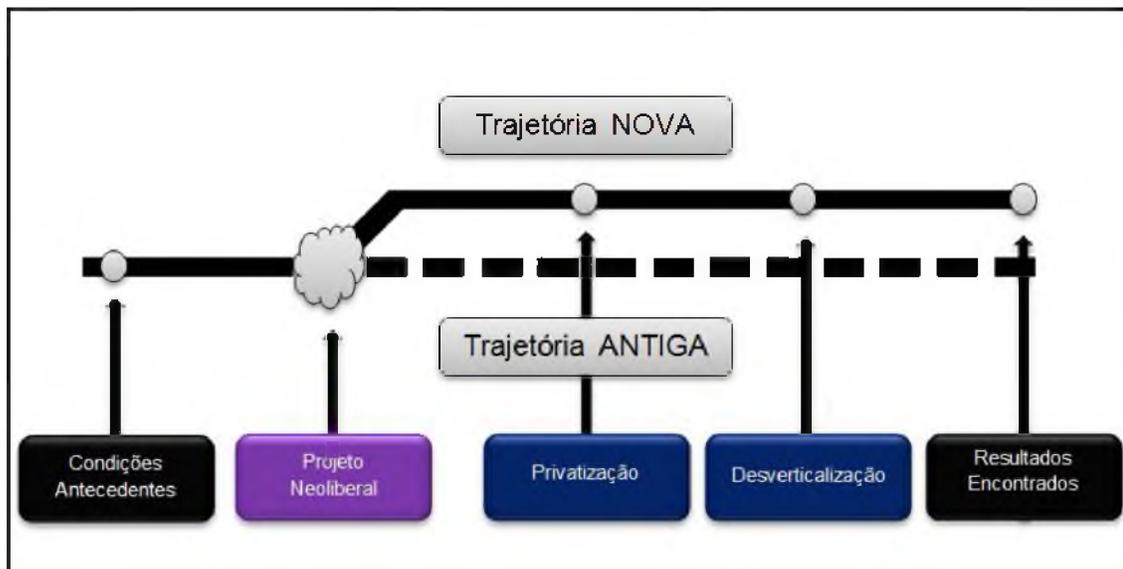
As privatizações foram suspensas e graças às condições econômicas favoráveis do período são retomados os investimentos públicos diretos em geração elétrica. Contudo como sinal da manutenção do “antigo modelo”, Lula deu sequência a uma modalidade de privatizações “velada”, com a aprovação das chamadas PPP’s, utilizadas para concessões da exploração de fontes energéticas a empreendimentos privados, seja para a venda de eletricidade às distribuidoras, seja

para empreendimentos que visam ao consumo próprio (GONZALEZ, 2012; PASE, 2012).

Essa nova modalidade de privatizações utilizada ao longo de todo o governo Lula, principalmente nas políticas públicas do setor energético e infra estrutural revela um grande contra senso. Ao mesmo tempo em que o processo de desregulamentação possibilita o acesso da iniciativa privada na produção e na distribuição de recursos, o Estado mantém uma participação decisiva como financiador dos empreendimentos intensivos em capital e tecnologia por meio do BNDES. Na prática, a gestão dos negócios e administração dos lucros é transferida para a esfera privada, enquanto ao Estado cabe somente a viabilização de financiamentos para a iniciativa privada (PASE, 2012, p.66).

Logo, conforme evidenciado, o governo Lula esta mais para o continuísmo das reformas neoliberais empreendidas por FHC, do que para um novo momento crítico que conduziria a um desvio de rota nas políticas implementadas para o setor elétrico nacional. Nesse sentido, cabe ao estudo readequar o modelo da *path dependence* disposto ao longo da análise para o objeto em questão. A Figura 16 evidencia o continuísmo, ao longo do governo Lula, da trajetória que se iniciou com a introdução do projeto neoliberal.

Figura 16. – Continuísmo no governo Lula



FONTE: elaborado pelo autor.

Ao invés dos possíveis fatores ou eventos conduzirem a política de reestruturação à outra trajetória, o que se tem são contratempos e alguns incrementos ao modelo posto. Nas palavras de Gonzalez (2012),

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

Contratempos quando da “crise do apagão” nos anos 2001 e 2002, que somente criou um ambiente de incerteza e desconfiança ao modelo de FHC. Incrementos quando da elaboração de um “novo modelo” pelo governo Lula, que mais legitimou o antigo do que redirecionou a trajetória do setor elétrico nacional.

Se torna importante destacar que o estudo em nenhum momento se dispôs a etiquetar o governo Lula em concordância com os preceitos neoliberais de governo. Apenas evidenciou que, e somente que, em relação às políticas públicas implementadas no setor elétrico nacional Lula pendeu mais para a manutenção do projeto neoliberal do que para ações reformistas. Outra ideia que pode não ter sido esclarecida é a de que o estudo não defende o retorno das políticas efetivadas sobre o setor elétrico nacional ao patamar que se encontravam antes da introdução dos preceitos neoliberais de governo. Apenas ressalta que a “crise do apagão” foi um grande indicio de que algo estava errado no processo de implementação do modelo de FHC. E que Lula prometeu grandes mudanças e, ao fim e ao cabo, pouco fez para implementar a política energética que se voltaria mais ao atendimento das necessidades da sociedade como a geração de empregos, melhor distribuição de renda e inclusão social por meio de políticas para o setor elétrico.

Considerações Finais

O estudo que se desvelou ao longo de cinco capítulos possuiu como objetivo principal aplicar a abordagem analítica da *path dependence* sobre a política nacional de reestruturação do setor elétrico desenvolvida por quatro distintos governos ao longo da década de 1990 e primeira década do século XXI. Ao final da observação se buscava perceber qual a influência da dependência de trajetória na implementação da política de reestruturação do setor.

Para tanto se fez necessário definir o conceito da *path dependence*, bem como, delimitar o método analítico a ser aplicado sobre o objeto de estudo. No geral, a *path dependence* tomada como um fenômeno pode ser observada em processos históricos ligados à evolução de algo, desde que algumas características ou comportamentos específicos sejam percebidos.

A dependência de trajetória poderá ocorrer sempre que um sistema apresentar resultados que estejam relacionados aleatoriamente a condições iniciais. No entanto, é necessária a condicionante de que tais resultados dependam das escolhas realizadas em períodos intermediários, ocorridos entre a situação inicial e o próprio resultado observado, de tal forma que se possa dizer que o resultado observado ocorreu porque uma decisão ou escolha prévia reforçou a si mesma, determinando, em parte, o desenvolvimento dos eventos futuros.

Tomada como uma abordagem analítica do campo da Ciência Política evidencia a noção de que as opções políticas postas em determinada conjuntura resultaram de decisões precedentes efetuadas por atores relevantes. As quais influenciaram o curso do processo político e limitaram o leque de opções e ações possíveis.

Dado a delimitação conceitual, coube ao estudo apreciar os teóricos responsáveis por identificar a lógica operativa das peças e engrenagens da *path dependence*. Em decorrência das diversas abordagens analíticas existentes se fez necessário algumas opções metodológicas com relação ao modelo a ser empregado sobre o objeto observado. Optou-se por algo bem próximo ao proposto por Hoff (2011), que considerava necessário a abordagem da *path dependence*: a) identificar as condições antecedentes, leis gerais e outros elementos da conjuntura existente no ambiente de inserção do fato; b) identificar, ao longo da trajetória, os momentos críticos que levam a escolhas que fazem emergir uma trajetória dependente; c) observar a formação de elementos institucionais e estruturais que contribuam para o condicionamento da trajetória e; e) descrever os resultados finais observados.

Decorrentes do modelo analítico adotado, derivaram os objetivos específicos necessários para o alcance do objetivo *mister* aqui pretendido, representados por: a) conhecer as condições antecedentes que contribuíram para promover a política nacional de reestruturação do setor elétrico; b) identificar o elemento responsável por direcionar a reestruturação do setor; c) observar elementos que contribuíram para o condicionamento da política ao longo do período de análise e; d) identificar fatores ou eventos que poderiam conduzir a política de reestruturação à outra trajetória.

Observando o longo período compreendido entre a gênese da geração elétrica no país, ainda no século XIX e o *start* do processo de reestruturação, dando ênfase aos elementos políticos provenientes de ações dos distintos governos, percebeu-se que a redefinição das finalidades sociais, econômicas e políticas do Estado brasileiro acabaram por influenciar diretamente na evolução dessa indústria. O modelo institucional estatal elétrico vigente desde 1964 permaneceu praticamente inalterado até a década de 1990. Ao longo desse período o desenvolvimento do setor elétrico ficou a cargo das estatais do governo e apresentou elevadas taxas de expansão da oferta de energia.

No entanto, a partir de meados da década de 1970 surgiram uma série de fatores que ocasionaram a exaustão do modelo vigente e estimularam a busca por alternativas. É notável que a grande maioria deles se relacione com a crise financeira que assolava o mundo inteiro naquele período. Em linhas gerais, recaíram sobre o setor elétrico a crise financeira da União e Estados, a consequente deterioração da capacidade de investimento estatal, a má gestão das empresas de

energia frente à crise que se apresentava e a inadequação do regime regulatório do setor elétrico. Esses, por sua vez foram um dos principais responsáveis por acender o alerta sobre a necessidade de reformas estruturais na indústria de energia elétrica do país.

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

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

Convictos de que, em um mercado operando adequadamente, os investimentos no setor elétrico ocorreriam naturalmente a fim de satisfazer a demanda os governos neoliberais que se seguiram objetivaram introduzir um ambiente concorrencial e resolver o problema crônico dos investimentos. Recorrendo principalmente à privatização e desverticalização, separando os processos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.

São as políticas de privatização e desverticalização que o estudo atribui como um dos principais fatores responsáveis por reforçar o processo de reestruturação do setor. Admite, igualmente, a possibilidade da influência de outros elementos para o condicionamento da reforma ao longo do tempo. No entanto, dada a complexidade analítica que requer um estudo embasado na análise da *path dependence*, e o tempo requerido ao pesquisador para efetuar suas possíveis considerações, foram apenas explorados a fundo esses dois elementos.

É conclusivo ao estudo que a cada privatização das estatais a trajetória reestruturante era reforçada. A reversão dos efeitos das decisões políticas era assim dificultada ao impedir o retorno às condições iniciais, impelir certas opções que se faziam possíveis antes de cada venda e dificultar a seleção de alternativas que não fossem condizentes com a perspectiva privatista. Assim, igualmente, se fez com a criação da complexa estrutura desverticalizada. Pelo simples fato de que o Estado ao conceder certo poder a novas instituições e novos atores sobre os demais integrantes do mercado acabou por lhes atribuir à legitimidade que necessitavam para a conservação de um mercado concorrencial e livre da intervenção estatal. Garantindo sua persistência e manutenção ao longo do tempo e reforçando a trajetória reformista.

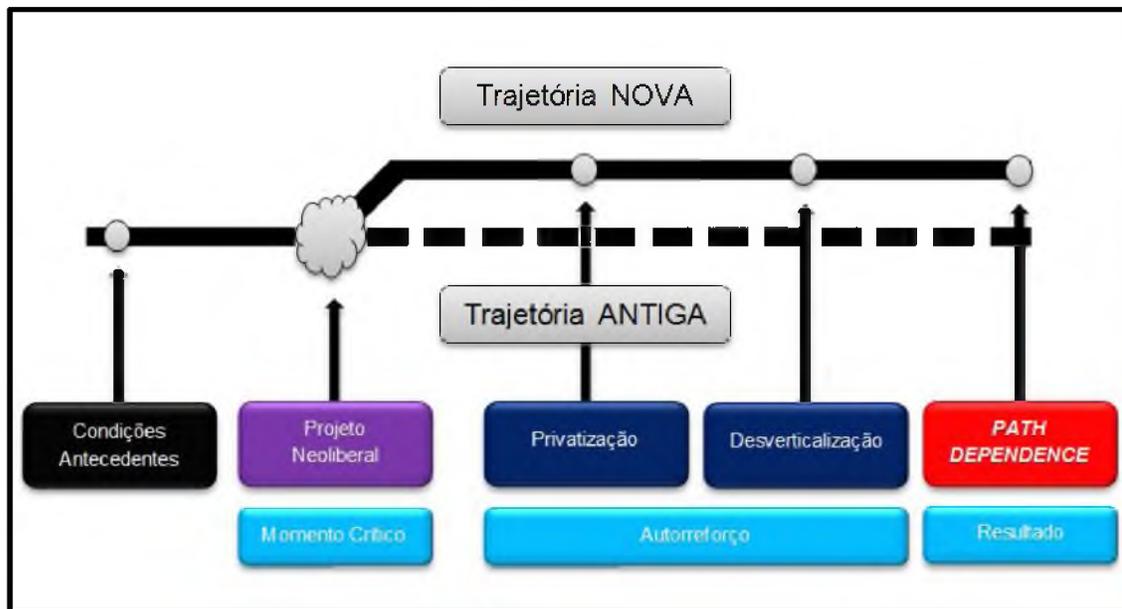
Os primeiros anos do século XXI trouxeram eventos econômicos e políticos de grande potencial para conduzir a política até então implementada no setor elétrico por novos rumos. A “crise do apagão” e a posterior eleição do Presidente Lula pareciam evidenciar o insucesso da perspectiva neoliberal imposta ao setor elétrico, no entanto, nem tudo que reluz é ouro. Mesmo o cenário do racionamento apontando para a defasagem da expansão da oferta de energia em relação às reais necessidades do país, o governo FHC insistiu em sua política de reestruturação e não apontou em momento algum para novas reformas ou mudanças de rumo. Logo, se percebe que a crise do apagão criou somente um ambiente de incerteza e desconfiança e, no máximo, pode ter influenciado a eleição de Lula.

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

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

De posse desses elementos se torna possível responder a questão que norteou e permeou toda a análise empreendida nesse estudo: A política nacional de reestruturação do setor elétrico é marcada pela dependência de trajetória? De fato, os elementos observados permitem concluir que sim. A Figura 17 vai ao encontro do disposto e esclarece todo o processo que conduziu a essa conclusão.

Figura 17. – Reestruturação do setor elétrico marcada pela *path dependence*



FONTE: elaborada pelo autor.

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

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

Longe do escopo proposto nesse estudo estão às críticas a reforma do setor elétrico e ao modelo até então implementado. No entanto, é preciso ciência quanto aos resultados da reestruturação evidenciados e perceptíveis a qualquer cidadão que usufrua desse “bem”. Até o final da década de 2000, a reestruturação por meio das privatizações e desverticalização do setor e a manutenção desse modelo não trouxeram benefícios aparentes a população.

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

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

Mas qual seria a alternativa? O estudo desenvolvido aqui admite não ter contribuído muito para responder a esse questionamento tão importante para a academia que se dedica a análise da temática das políticas públicas energéticas e, principalmente, a toda a população brasileira. O déficit é localizado mais no modelo analítico adotado para apreciação da reforma do setor elétrico, que não tem como ápice a proposição de alternativas a atual política, do que no esforço da pesquisa em si. Contudo, o estudo garante que retornar ao passado onde o Estado era quem tudo provinha seria suicídio e um misto entre regulação estatal e entrega do setor a empresas privadas esta provando não ser a solução.

Referências

- ABREU, Y. V. **A reestruturação do setor elétrico brasileiro**. 1999. 168f. Dissertação (Mestrado em Energia) – Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- ALMEIDA, M. H. T. Reformismo democrático em tempos de crise. **Lua Nova**, nº 22, dez. 1990, p.189 – 205.
- ALVARENGA, C. F. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reformas administrativas. **Revista do Serviço Público**, nº 3, jul. – set. 2003, p. 29 – 46.
- ALVES, J. F. **A utilização do setor elétrico como instrumento de implementação de políticas públicas e os reflexos para a sociedade brasileira (1995 – 2004)**. 2006. 203f. Dissertação (Mestrado em História Social das Relações Políticas) – Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E; GENTILLI, P. (Org.) **Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9 – 23.
- ANEEL. **BIG – Banco de Informações de geração**. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/capacidadebrasil.cfm>. Consultado em: 12 de agosto de 2013.
- ARAÚJO, J. L. A questão do investimento no setor elétrico brasileiro. **Nova Economia**, Belo Horizonte, vol. 11, nº1, jul. 2001, p. 77 – 96.

- BAQUERO, M. **Cultura(s) política(s) e democracias no século XXI na América Latina**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011.
- BAQUERO, M.; PRÁ, J. **A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2007.
- BERNARDI, B. B. O conceito de dependência de trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. **Revista Perspectivas**, São Paulo, v. 41, jun. – jan. 2012, p. 137 – 167.
- BOITO, A. Relações de classe na nova fase do neoliberalismo brasileiro. **Congrès Marx International IV**, França, out. 2004.
- BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Editora Unijuí, 2007.
- BORGES, A. Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o Debate Recente em Torno da Pesquisa Histórico – Comparativa. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, nº63, 1º sem. 2007, p. 45-59.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, vol. 17, nº 3, set. 1997, p.24 – 38.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007, p. 87 – 122.
- CARINHATO, P. H. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Revista Aurora**, Marília, ano 11, nº 3, dez. 2008, p.37 – 46.
- CARNEIRO, R. **Estado, mercado e o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro**. 2000. 400f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Geris, Belo Horizonte.
- CÉSARIS, L. U. **Reconceitualizando o institucionalismo histórico: path dependence, agencia e mudança institucional**. 2009. 147f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo.

- CODATO, A. N. Uma história da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, nº 25, Nov. 2005, p. 83 – 106.
- COELHO, D. B. Difusão dos programas de transferência de Renda no Brasil: uma análise empírica a partir da teoria do Agenda – Setting. In: X Congresso Nacional de Ciencia Política. **Anais do...** Córdoba: Universidade Católica de Córdoba, 2011.
- COLLIER, D; COLLIER, R. **Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and regime dynamics in Latin America**. New Jersey: Princeton University Press, 1991.
- CONCEIÇÃO, O. A. Elementos para uma teorização apreciativa institucionalista do crescimento econômico: uma comparação das abordagens de North, Matthwes e Zysman. **Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia**, 2003, p. 1 – 21.
- DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa** [do] NEPP/UNICAMP, nº82, 2009, p. 1 – 29.
- FARIA, C. A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.18, nº51, fev. 2003, p. 22 – 29.
- FERNANDES, A. S. Path dependence e os estudos históricos comparados. **BIB**, São Paulo, nº 53, jan. – jul. 2002, p. 79 – 102.
- _____. Path dependence e os estudos históricos comparados. **Anais do XXIV Simpósio Nacional de História**. 2007, p. 1 – 9.
- FIANI, R. Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.11, nº 1, jan. – jun. 2002, p. 45 – 62.
- FILGUEIRAS, L. Projeto político e modelo econômico neoliberal no Brasil: implantação, evolução, estrutura e dinâmica. 2005. Disponível em: <http://www.nec.ufba.br/artigos/Artigos/Textos_para_discussao/2006%20%20T EXTOS%20PARA%20A%20DISCUSS%C3%83O%20%20Projeto%20Pol%C

3%ADtico%20e%20Modelo%20Econ%C3%B4mico%20Neoliberal%20no%20Brasil.pdf >. Acessado em: 23 fev. 2012.

- FLEXOR, G; LEITE, S. Análise das políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: FÁTIMA, E. N. et al. (Orgs.) **Mundo rural IV: configuração rural-urbanas: poderes e políticas**. Rio de Janeiro: Mauad X, Edur, 2007.
- FRANÇA, C. L. **Formação de agenda e processos decisórios nos governos FHC e Lula: uma análise sobre a dinâmica e as oportunidades de negociação no processo de tomada de decisão do setor elétrico**. 2007. 387f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- FREY, K. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. **Caderno de Pesquisa** [do] PPGSP/UFSC, nº18, set. 1999, p. 1 – 36.
- FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21, jun. 2000, p. 1 – 21.
- GOMES, A.; ABARCA, C.; FARIA, E.; FERNANDES, H. O setor elétrico. In: **BNDS 50 anos – Histórias setoriais**. 2002.
- GONÇALVES, R. B. **Efeitos da internacionalização sobre os recursos estratégicos**. 2009. 186f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós – Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- GONÇALVES, D. Jr. **Reformas na Indústria Elétrica Brasileira: A Disputa pelas ‘Fontes’ e o Controle dos Excedentes**. 2007. 416f. Tese (Doutorado em Energia) – Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- GONZALEZ, R. S. O marco regulatório do setor elétrico no Brasil. In: PASE, H. L. (Org.) **Democracia, Estado e Hidroeletricidade**. Pelotas: Editora UFPel. 2012, p. 83 – 94.

- GRIZA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Revista Sociedade e Desenvolvimento Rural**, nº 1, jun. 2010, p. 96 – 116.
- GROS, D. B. Institutos liberais, neoliberalismo e políticas públicas na Nova República. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 19, nº54, fev. 2004, p.143 – 159.
- HOFF, D. N. A história importa: proposta de estrutura analítica para o estudo de path dependence. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 32, nº 1, jun. 2011, p. 7-30.
- HALL, P. A; TAYLOR, R. C. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, nº 58, 2003, p. 193 – 224.
- KINZO, M. D. G. A democratização brasileira: um processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, nº 15, 2001, p. 1 – 12.
- KIRCHNER, C. R. **Malogro no setor elétrico: retrospectos do processo de mercantilização da energia a partir dos anos 1990**. São Paulo: edições SEESP, 2005.
- LANDI, M. **Energia elétrica e políticas públicas: a experiência do setor elétrico brasileiro no período de 1934 a 2005**. 2006. 218f. Tese (Doutorado em Energia) – Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- LAURELL, A. C. Para um novo Estado de Bem Estar na América Latina. **Lua Nova**, nº 45, 1998, p.187 – 204.
- LEME, A. A. A reforma do setor elétrico no Brasil, Argentina e México: contrastes e perspectivas em debate. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 17, nº33, jun. 2009, p.97 – 121.
- LEME, A. A. Globalização e reformas liberalizantes: contradições na reestruturação do setor elétrico brasileiro nos anos 1990. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, nº 25, nov. 2005, p. 171 – 192.
- LOSEKANN, L. D. **Reestruturação do setor elétrico brasileiro: cordenação e concorrência**. 2003. 202f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

- MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**. nº 29, 2000, p. 507-548.
- _____. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. **Studies in Comparative International Development**. v. 36, nº 1, 2001, p. 111-141.
- MARIANI, E. J. A trajetória da implantação do Neoliberalismo. **Revista Urutágua**, Maringá, nº13, nov. 2007, p.1 – 7.
- MARTINE, G. **A Resolução da Questão Social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras. Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho**. Brasília: IPEA. 1989.
- MELO, M. A. B. Estado, governo e políticas sociais. In: MICELI, S. (Org) **O que ler na ciência social brasileira**. São Paulo: Editora Sumaré, 1999, p. 29 – 99.
- MELO, M. A. B; SILVA, P. L. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno de Pesquisa** [do] NEPP/UNICAMP, nº48, 2000, p. 1 – 16.
- METTENHEIN, K. Conjunções críticas da democratização: As implicações da filosofia na história de Hegel para uma análise histórica comparativa. s/a. Disponível em: <www.iea.usp.br/artigos/mettenheinhegel.pdf>.
- MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Proposta de Modelo Institucional do Setor Elétrico**. 2003.
- MORAES, R. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações estado – sociedade. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, nº80, set. 2002, p.13 – 24.
- MOREIRA, R. R.; HERCOVICH, A. Path dependence, expectativas e regulação econômica: elementos de análise a partir de uma perspectiva pós-keynesiana. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, nº 10, set. – dez. 2006, p. 547 – 574.
- MUELLER, B. Os determinantes institucionais das políticas públicas. In: **Anais do Seminário Internacional: Desafios atuais das políticas públicas para o**

- meio rural: sustentabilidade, agricultura e segurança alimentar.** Rio de Janeiro: CPDA/OPPA, 2008, p. 1 – 15.
- NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, nº 40, mar./abr. 2006, p.273 – 288.
- PASE, H. L. A análise de Políticas Públicas do Setor Elétrico. In: PASE, H. L.; BAQUERO, M. (Org.) **Democracia, Estado e Hidroeletricidade.** Pelotas: Editora UFpel, 2012.
- PASE, H. L.; MÜLLER, M; MORAIS, J. A. O clientelismo nos pequenos municípios brasileiros. **Revista Pensamento Plural**, Pelotas, nº 10, jan – jun 2012, p. 181 – 199.
- PICCININI, M. S.; PIRES, J. C. **A regulação dos setores de infraestrutura no Brasil.** 1999, p. 217 – 270. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Infraestrutura/199910_25.html>. Acessado em: 10 mar. 2012.
- PIRES, J. C. Desafios da reestruturação do setor elétrico brasileiro. **Texto para discussão do BNDES**, Rio de Janeiro, mar. 2000, p. 5 - 45.
- PIRES, J. C.; GIAMBIAGI, F.; SALLES, A. F. As perspectivas do setor elétrico após o racionamento. **Texto para discussão do BNDES**, Rio de Janeiro, out. 2002, p. 5 – 47.
- PIERSON, P. 2000. Increasing Returns, Path dependency, and Study of Politics. **American Political Science Review**, vol. 94, nº 2, jun. 2000, p. 251 - 267.
- PIERSON, P. **Politics in time: history, institutions, and social analysis.** Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.
- REIS, E. P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.18, nº51, fev. 2003, p.11 – 14.
- RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas.** São Paulo: Publifolha, 2010.

- ROMANO, J. O. **Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Mauad X, Edur, 2009.
- ROSA, L. P.; TOLMASQUIM, M. T.; PIRES, J. C. L. **A Reforma do Setor Elétrico No Brasil e no Mundo: Uma Visão Crítica**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1998.
- SADER, E. S. **Brasil, de Getúlio a Lula**. 2010. Disponível em: <http://www.cartamaio.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=1688>. Acessado em: 15 dez. 2011.
- SANTOS, A. C. **Análise dos procedimentos para implantação de pequenas centrais hidrelétricas no Estado de Tocantins: estudo de caso na Bacia do Rio Palmeiras**. 2011, 144f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Programa de Pós Graduação em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- SANTOS, B. S. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Fundação Mário Soares, 1998.
- SAUER, I. **Um novo modelo para o setor elétrico brasileiro**. São Paulo: USP, 2002.
- SILVA, E. F. **Principais condicionantes nas alterações do modelo de comercialização de energia elétrica: retrospectiva e análise crítica**. 2008, 226f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SILVEIRA, R. C. **Neoliberalismo: conceito e influências no Brasil – de Sarney a FHC**. 2009, 176f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº16, jul/dez 2006, p. 20 – 45.
- SOUZA, C. “Estado de campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.18, nº51, fev. 2003, p. 15 – 20.
- TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, nº 42, mai/jun 2008, p.529 – 550.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lei 11.079/2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>

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

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