

## O SETOR ELÉTRICO E A AMÉRICA LATINA: Argentina, Brasil e México em abordagem preliminar<sup>1</sup>

Alessandro Andre Leme<sup>2</sup>

### RESUMO

*A América Latina passou pela década de 1990 por um conjunto de Reformas sob orientações das agências multilaterais e organismos internacionais. O cerne desse processo consistiu na orientação às Reformas voltadas para o mercado, ou seja, “jogar” para o setor privado os setores econômicos possíveis de lucro, dentre eles, destacamos o caso dos setores de infra-estrutura energética, mais precisamente o caso do setor elétrico que no Brasil, na Argentina e no México que se consolidaram nas “mãos” do Estado e que na década de noventa sofreram fortes influências privatistas. É mediante tal conjuntura que pretendemos a partir de uma abordagem histórico-estrutural e estratégica analisar as reformas no setor elétrico brasileiro em diálogo com as ocorridas na Argentina e no México.*

**Palavras-chaves:** América Latina, Estratégia para o Desenvolvimento, Setor Elétrico, Privatização.

### AS PROPOSIÇÕES DE REFORMAS DO ESTADO: AS EXIGÊNCIAS DO NEOLIBERALISMO EM PERSPECTIVA GLOBAL

*“O que este processo suscita do ponto de vista analítico é a necessidade de pensarmos globalmente as transformações sociais, sem, contudo, perdermos de vista as especificidades locais e nacionais com que se articulam” (SOUSA SANTOS, 1997:308).*

Refletir sobre as reformas ocorridas no Estado para que o mesmo se ajustasse à lógica econômica hegemônica implica em caracterizar historicamente um conjunto de processos para entender no que os mesmos sofrem modificações.

As Reformas implicam que novos arranjos político-institucionais foram requeridos a se ajustarem a novos desafios, muito deles, visando sinergia maior entre a “esfera” nacional às demais demandas/pressões da “esfera” global. Este processo reflete diretamente na forma dos atores conceberem o Estado e suas diversas funções, sejam elas no campo econômico, político ou cultural.

As discussões denominadas de “*Consenso de Washington*” como as reformas políticas e de ajustes econômicos na América Latina foram originadas no seminário organizado pelo “*Institute for International Economics*”, em novembro de 1989. Contando com a participação de integrantes do Fundo Monetário Internacional (FMI); do Banco Mundial; do Banco Interamericano de Desenvolvimento e de representantes do

---

<sup>1</sup> Este artigo é parte das reflexões oriundas do desenvolvimento do Pós-Doutorado na UNICAMP em Sociologia do Desenvolvimento e contou com o apoio financeiro da FAPESP.

<sup>2</sup> Sociólogo e Cientista Político. Professor do Instituto de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais na Universidade Federal de Uberlândia – UFU.

governo dos Estados Unidos e de alguns países da América Latina, deixaram documentadas as possibilidades de a América Latina inserir-se nisso que se tornou à panacéia da década de 1990.

O economista John Williamson foi um dos responsáveis pelo delineamento das propostas ali aprovadas. O mesmo considerou que o “*Consenso de Washington*” deveria ser entendido, pela América Latina, tal como um “receituário” a ser cumprido pelos países que desejassem ajustar-se às novas circunstâncias. Seu conjunto de propostas previa, dentre outros:

- a) o equilíbrio das contas públicas, obtidas, preferencialmente, a partir das reduções de despesas (como cortes em subsídios destinados a empresas públicas e privadas) e não pelo aumento de impostos;
- b) a liberalização da economia aos investimentos estrangeiros; isto é, uma abertura comercial e um processo de desregulamentação com gradativo (porém, constante) processo de redução do controle governamental sobre o setor privado e, ao mesmo tempo, sua atuação direta no setor produtivo através da aquisição de empresas estatais (geralmente atuando monopolisticamente);
- c) sugeria claramente um processo amplo de privatização como a solução mais eficaz para transferir para o setor privado as empresas do Estado, que por sua vez passariam a atuar sobre as leis do mercado, fortalecendo o ambiente competitivo (o que permitiria, a um só tempo, a resolução da “questão fiscal” do Estado e, de outro lado, a indução de um progresso técnico

que somente os capitais privados transnacionais poderiam ofertar, na forma de produtos e serviços) (SAUER, 2002).

Corroborando com tais recomendações, o Banco Mundial (1994), foi o portador da “antevisão” de que o diagnóstico dos problemas principais do monopólio estatal na América Latina, principalmente quando realizados nos setores de infra-estrutura, induziriam a ineficiência das operações; a manutenção inadequada das instalações; a ineficiência financeira e fiscal da empresa; a incapacidade de atender a demanda do usuário, a negligência para com os pobres (ausência de Responsabilidade Social) e com o meio ambiente (ausência de Responsabilidade Ambiental da empresa).

Embora o diagnóstico supra também possa ser possível de ocorrência sob gestão privada, o Banco Mundial (1994) afirma que esta última possibilidade seria pouco provável porque o setor privado se organiza sob uma lógica de mercado assentada em princípios comerciais e de concorrência.

Neste sentido, a privatização viria a resultar num curto prazo, num equilíbrio das contas públicas e, a médio e longo prazo, seria responsável pela alavancagem do aumento da competitividade da economia no novo cenário de trocas mundiais. A privatização e a desestatização surgem como uma alternativa viável e essencial para que os países em geral e, particularmente os latinos americanos, se adequassem com sucesso aos novos arranjos da política econômica do final do século XX e início do século XXI.

Outras foram às contradições contidas no “*Consenso de Washington*”, a saber: a limitação das recomendações do

Consenso à prescrição de soluções econômicas de forma uniforme a todos os países indiscriminadamente, independentemente de suas especialidades como, por exemplo, das diferenças de porte geográfico, de padrão de desenvolvimento, os problemas conjunturais vividos e/ou estruturais enfrentados pelos mesmos, além da grande diversidade cultural.

Um bom exemplo dessas disparidades nas recomendações foram os diagnósticos idênticos e das proposições de mudanças semelhantes tanto para o caso do Brasil quanto para o caso do Uruguai ou Bolívia, ambos com realidades bastante distintas da brasileira (BATISTA, 1994).

Com repercussões locais distintas, realizam-se reformas institucionais que compreendem desde a privatização e “desestatização” de empresas, à desregulamentação da economia, à mudança da legislação trabalhista e à abertura dos mercados. Todos esses fenômenos estão subjacentes à dinâmica da globalização.

Ou seja, o processo de privatização seria fortemente influenciado tanto por atores exógenos quanto endógenos aos países, donde fazem parte macro atores formuladores e implementadores de novos modelos de gestão dos setores infra-estruturais e de novos arranjos institucionais para regularem as transformações ocorridas.

Neste sentido, as privatizações assumiram certa centralidade nas orientações político-econômicas reinante no final do século XX, fundamentadas pelo discurso de eficiência da gestão privada nos negócios. Ressurge com isto, o discurso centrado na possibilidade de retomada do desenvolvimento executado pelos recursos do setor privado em

diversos setores da economia, antes assentados sob os investimentos estatais (na América Latina, por exemplo).

A crítica à “pouca” eficiência dos monopólios estatais não levou em consideração que, historicamente, a gestão dessas empresas foram sacrificadas em grande parte, pela contenção e subsídio dos preços públicos em função de uma equivocada política de combate à inflação aliada à política de exportação, o que acabou refletindo diretamente no desequilíbrio do próprio orçamento do governo e também na desestruturação de muitas das empresas sob controle estatal (BATISTA, 1994).

As reformas do setor elétrico em muitos dos países centrais, em grande parte, optaram pela manutenção da propriedade estatal sobre tal indústria, o que não excluiu do debate interno a construção e implantação de políticas com alguns níveis de concorrência na geração de eletricidade (auto-produção, co-geração, produção independente), ou seja, uma tentativa de ampliação e viabilização de uma maior participação do capital privado em investimentos setoriais (ROSA, TOLMASQUIM E PIRES, 1998).

Todavia, o caráter estrutural e estruturante da ação estatal pós-45 foi indispensável para o crescimento capitalista. O Estado promoveu o Estado de Bem Estar Social ou o Estado Desenvolvimentista, regrou as condições de trabalho, regulou a articulação do sistema financeiro e da concorrência inter-capitalista, todas essas medidas sob o padrão intervencionista Keynesiano (TAVARES, 1970).

A partir de 1973 começou-se um crescente processo de estagnação com inflação e sucessivas ondas de especulação contra o dólar (com contra partida, as

moedas européias), ocorrendo uma deterioração da capacidade de regulação monetária e financeira inclusive dos Estados Unidos, engendrando-se, com isto, um quadro referencial para a industrialização, o consumo e o financiamento traçado para o pós-guerra (MACIEL, 1997).

A desestruturação global do sistema financeiro e produtivo concomitantemente com o acirramento do processo de globalização criou novos ordenamentos financeiros, produtivos e culturais afetando de forma desigual os países do sul e os países do norte.

Do ponto de vista teórico, as privatizações apresentaram como ponto central o fator econômico, ou seja, a desregulamentação e a liberalização aumentariam as condições competitivas do mercado, as quais garantiriam por sua vez, a alocação eficiente de recursos.

Porém, para uma avaliação mais precisa a respeito das formas de gestão (pública ou privada) merecem algumas ponderações. Primeiramente, que os ditos “*problemas de agências*” não são restritos as empresas estatais, podendo ocorrer também em empresas privadas. Em segundo lugar, passados mais de dez anos de reformas privatizantes no país, ficou evidente que a competição “pura” de mercado não é condição necessária e suficiente para engendrar por si só a diminuição das desigualdades nos serviços prestados e por sua vez uma alocação mais eficiente dos serviços. Nem sequer, foi eficiente para gerar novos investimentos para garantir de forma efetiva a melhora do setor e conseqüentemente o necessário favorecimento infra-estrutural para o devido crescimento econômico (no caso do setor elétrico brasileiro e argentino).

Por outro lado, o processo político das reformas econômicas na América Latina foi marcado por dois grandes fatores hegemônicos, a saber: a racionalização e a redução do papel do Estado na economia, e a redefinição das relações entre as economias nacionais e o mercado internacional (nova estratégia de integração na economia mundial globalizada).

Ou seja, o padrão de desenvolvimento econômico promovido pelo Estado em praticamente toda América Latina até meados da década de 1970 começa a ser substituído por um novo padrão de desenvolvimento centrado no investimento privado (nacional e internacional), na abertura externa e na valorização do mercado como meio mais adequado ao mundo globalizado.

Seja justificada como redefinição das estratégias para o desenvolvimento ou como resultado de pressões e ajustes decorrentes de atores internacionais e nacionais (capital e elites políticas). As reformas orientadas para o mercado adentram no final do século XX como parte importante da agenda pública (política) dos governos nacionais.

Ou seja, o diagnóstico de insuficiência de um modelo (nacional-desenvolvimentista) por um lado, e, por outro, as fortes pressões por mudanças no sentido da liberalização econômica é uma das principais características do final do século XX.

O conjunto de mudanças ocorridas desde o final dos anos 1970, complexificando durante a década de 1980 e se intensificando na década de 1990 para as reformas orientadas para o mercado afetou/influiu tanto a organização burocrática do Estado (instituições

diversas) como também no plano das instituições econômicas internacionais.

Neste sentido, o Estado e as diversas agências e organizações supranacionais têm passado por enormes reformas, cujo público alvo principal tem sido os países em desenvolvimento.

Tal fato acaba por fortalecer a necessidade de estudos comparados sobre as experiências de reformas econômicas em países em desenvolvimento, e, em particular, as reformas engendradas no setor de energia elétrica.

Embora não utilizaremos a rigor da metodologia de Política Comparada, faremos breves interconexões e contrastes com alguns países latino-americanos, principalmente com o caso argentino e mexicano.

Cabe aqui reforçar em que contexto histórico, econômico, social e institucional as reformas liberalizantes adentram em alguns países em desenvolvimento no final do século XX.

A Argentina apresenta sua primeira experiência de liberalização em 1976, após o golpe militar (pondo fim à segunda experiência peronista). Entre 1976 e 1982, implantaram-se muitas políticas neste sentido que passaram pelo programa de eliminação de controles diretos de importação e redução tarifária; liberação de preços e salários e redução de restrições às operações cambiais.

Segundo Velasco e Cruz (2004), a Argentina reverteu medidas prévias de liberalização, levantando barreiras não aduaneiras, incluindo proibição de importações e sistemas de concessão de licenças.

Como parte de programa heterodoxo de combate à inflação, o governo Alfonsín impõe controles diretos sobre preços e salários. Frente às

dificuldades enfrentadas na administração do Plano Austral, já em 1986 ocorre a renovação da política de liberalização comercial, acelerando-se em 1991 (BASUALDO, 2002).

Embora nos últimos dois anos do governo Alfonsín tenha havido uma adesão ao discurso das reformas econômicas liberalizantes, isto não se traduziu em medidas mais efetivas de política. O que por sua vez, só passam a ser adotadas a partir de 1989, já a partir da eleição de Menem à presidência do país. A forte crise hiperinflacionária e os sucessivos “apagões” elétricos não só levaram à saída de Alfonsín da presidência antes do tempo institucional, como também deram força social e política para que Menem aderisse com toda a força às orientações econômicas voltadas para o mercado.

O Brasil, por sua vez, vai ser durante a segunda metade do governo do presidente Sarney, marcado pelo fracasso do Plano Cruzado na tentativa de controle inflacionário, que as reformas liberalizantes – abertura comercial, liberalização financeira e privatizações – começariam a entrar de forma mais forte na cena política do país. Porém, vai ser efetivamente somente a partir do início do governo do presidente Collor (1º presidente eleito depois fim do regime militar) que tais reformas vão ser adotadas. As Reformas Liberalizantes perpassam o governo do presidente Itamar Franco e se fortalece nos governos seguintes do presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC.

O México, por sua vez, tem no Plano Nacional de Desenvolvimento do presidente Echevarria (1970/1976) um grande movimento marcado por dois processos, de um lado ocorre uma forte intervenção do estado na economia e, por

outro lado, há inúmeras mobilizações do empresariado contra tal processo.

Outro fato marcante foi a estatização dos bancos decretada pelo presidente López Portillo logo em seguida da Moratória da dívida externa em 1982, gerando com isto forte abalo nas relações entre o Estado e o empresariado no México. Porém, vai ser somente a partir de 1986, nos governos de La Madrid e Salinas Gortari que começam a ocorrer às reformas liberalizantes.

Como complemento e especificidade do caso mexicano, as reformas econômicas internas estão intimamente vinculadas às mudanças promovidas em sua política econômica internacional, se expressando primeiramente na adesão do país ao GATT – em 1986 – e nas negociações seguintes de integração regional com o Canadá e os Estados Unidos – NAFTA.

Um dos aspectos centrais presentes neste novo ordenamento das economias dos países em desenvolvimento foi a privatização de diversos setores, dentre eles o do setor elétrico. Com isto, a empresa pública que antes era portadora de uma dupla qualidade, qual seja, a de centro de acumulação de capital e instrumento de política de governo passa a ser encarada como anomalia perante o liberalismo econômico. O que está em questão sob este novo “olhar” é o ataque frontal à empresa estatal em prol da livre concorrência do capital privado no mercado.

Antes mesmo de aprofundarmos um pouco sobre o setor elétrico no Brasil, na Argentina e no México apresentamos a Tabela 1 e os Quadros 1 e 2 como ilustração de alguns indicadores e contexto das privatizações nesses países.

**Tabela 1 – Processo de Privatização – Brasil, Argentina e México (bilhões de US\$)\***

País**	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Média
<b>Argentina</b>	7,560	2,841	5,742	4,670	0,894	1,208	0,642	4,366	0,510	16,156	4,46
<b>Brasil</b>	0,044	1,633	2,401	2,621	2,104	0,992	5,770	18,737	32,427	2,880	6,96
<b>México</b>	0,003	11,289	6,924	2,132	0,766	0,167	1,526	4,496	0,999	0,291	2,86

Fonte: World Bank Indicators, 2001.

\* Dados extraídos da tabela contida em Velasco e Cruz, 2004:98.

**Quadro 1 – Principais marcos das privatizações**

País	Marcos da Privatização
<b>Argentina</b>	Não constava como parte importante das políticas de liberalização econômica dos anos 70. Em 1989 o governo de Menem dá partida ao programa radical de privatizações
<b>Brasil</b>	Lançado no início do governo Collor, em 1990, o programa de privatização ganhou enorme amplitude na segunda metade da década com a venda de empresas públicas nas áreas de telecomunicações e energia elétrica.
<b>México</b>	No final da década de 1980, o México deu início a um dos maiores programas de privatização, até então verificados. Manteve, porém, sob controle estatal a PEMEX (que detém o monopólio da exploração do petróleo) e, ao contrário do que ocorreu no Brasil e em outros países,

transferiu em bloco o controle da central telefônica a grupo de capital local.

Fonte: Velasco e Cruz, 2004:100-102.

**Quadro 2 – O contexto das reformas no Brasil, Argentina e México.**

<b>País</b>	<b>Contexto das reformas</b>
<b>Argentina</b>	<p>A primeira rodada de liberalização ocorre em 1976, após o golpe militar que pôs fim à segunda experiência peronista. Entre 1976 e 1982, implementa-se programa de eliminação de controles diretos de importação e redução tarifária; libera-se preços e salários; reduz-se restrições a operações cambiais.</p> <p>Como outros países altamente endividados, entre os quais o Chile, a Colômbia e as Filipinas, a Argentina reverteu medidas prévias de liberalização, levantando barreiras não aduaneiras, incluindo proibição de importação e sistemas de concessão de licenças. Ademais, como parte de programa heterodoxo de combate à inflação, o governo Alfonsín impõe controles diretos sobre preços e salários. Face às dificuldades enfrentadas na administração do Plano Austral, já em 1986 retomava-se a liberalização comercial, que se acelera em 1991, quando quase todas as restrições quantitativas foram removidas (salvo para automóveis). Nos dois últimos anos do governo Alfonsín a adesão ao discurso das reformas econômicas liberais não se traduz em medidas mais efetivas de política, que passam a ser adotadas a partir de 1989, desde o início do governo Menem.</p>
<b>Brasil</b>	<p>Esboçadas durante a segunda metade do governo Sarney, na conjuntura criada depois do fracasso do Plano Cruzado, as reformas liberalizantes (abertura comercial, privatizações, liberalização financeira, sobretudo) seriam adotadas efetivamente no início do governo Collor. Apesar da crise que apressou o fim desde último, o processo de reforma econômica teve continuidade na gestão seguinte, e ganhou amplitude e profundidade incomparavelmente maior nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso.</p>
<b>México</b>	<p>Depois do período marcado pela mobilização empresarial contra o avanço da intervenção do Estado na economia, que se desencadeia em reação ao Plano Nacional de Desenvolvimento do presidente Echevarria (1970-76), a estatização dos bancos decretada pelo presidente López Portillo, na seqüência da moratória da dívida externa, em 1982, produz forte abalo na relação entre Estado e empresários no México, e cria as condições para as reformas liberalizantes que seriam adotadas a partir de 1986, nos governos de la Madrid e Salinas Gortari. No caso do México, a reforma econômica interna está intimamente associada à mudança em sua política econômica internacional, que se expressa, primeiro, na adesão do país ao GATT, em 1986, e na negociação, pouco depois, do acordo de integração regional com o Canadá e os Estados Unidos, o NAFTA.</p>

**Fonte:** Velasco e Cruz, 2004: 59-66.

As reformas no setor elétrico brasileiro na década de 1990

O setor elétrico brasileiro apresentou uma estrutura vertical que consistiu em se ter um parque gerador em uma ponta, a transmissão no meio e, na outra ponta, a distribuição, ou seja, uma estrutura hierarquizada com o Estado controlando todas as fases do processo (geração, transmissão e distribuição). Porém, com os novos arranjos político-institucionais (da década de 1990) para o setor elétrico, essa estrutura começou a mudar para um modelo de integração horizontal, ou seja, mudança da estrutura estatal hierarquizada para uma estrutura privada de livre concorrência no mercado. Essa estrutura ficou horizontalizada, com geradores independentes, distribuidores independentes e transmissão mista (porém, poucas linhas de transmissão foram privatizadas, sendo mantidas a maior parcela delas nas “mãos” do Estado). (LEME, 2005).

O processo de reestruturação do setor elétrico acirra-se a partir de 1993 com a promulgação da Lei nº 8.631<sup>3</sup>. E, em 1995, com a promulgação das Leis das Concessões nº 8.987 e o Decreto nº 9.074, que regulamentaram o artigo 175 da Constituição<sup>4</sup>, criou-se condições legais

para que os geradores e distribuidores de energia elétrica pudessem competir pelo suprimento dos grandes consumidores de energia elétrica.

Porém, a privatização começou a ser implementada antes que o Estado tivesse criado os mecanismos necessários para a nova regulação do setor. A ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) foi criada somente em 6 de outubro de 1997, por meio da aprovação do Decreto nº 2.335. A ANEEL veio exercer a função de órgão regulador em nível federal, substituindo o DNAEE e reordenando as áreas de negócios do setor em: produção de energia (geração); transporte nas tensões mais altas (transmissão); transporte com o específico objetivo de atendimento a consumidores finais (distribuição); e vendas no varejo, com a função de medir e conquistar os consumidores finais (comercialização).

Por outro lado, esse processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro, na sua realização, ainda contou com um ordenamento que consistiu na contratação por parte do Ministério de Minas e Energia (MME), em 1996, de um consórcio, liderado pela empresa Coopers & Lybrand<sup>5</sup> e pelas empresas Lathan & Watkins (ligadas ao ramo de consultoria internacional) e pelas empresas nacionais Main e Engevix (ambas do ramo de engenharia, gerenciamento de projetos e obras), além de uma empresa de consultoria na área jurídica, a Ulhôa Canto, Rezende e Guerra, visando colher sugestões para a montagem de um novo

<sup>3</sup> Esta Lei eliminou o regime tarifário pelo custo de serviço, abrindo espaço para o processo de criação do Produtor Independente de Energia (PIE) e o estabelecimento de regras para fixação de níveis tarifários, além de estabelecer a obrigatoriedade de contratos de suprimento de energia (contendo quantidades e preços) (Ferreira, 2000).

<sup>4</sup> O artigo 175 incumbiu “ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. – Parágrafo único. A lei disporá sobre: o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as

condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; os direitos dos usuários; política tarifária; a obrigação de manter serviço adequado”.

<sup>5</sup> Empresa com fortes interesses no Gás da Bolívia.



desenho para o mercado elétrico brasileiro e de uma nova aparência institucional, o que, a partir daí, se convencionou de “*Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro – RESEB*”, (LONGO E BERMAN, 2002).

Era esperado da consultoria que houvesse sugestões que partissem de uma adaptação dos ensinamentos e experiências das reformas ocorridas em outros países (principalmente do caso Inglês), mas considerando as especificidades do setor elétrico brasileiro (FERREIRA, 2000).

Todavia, não nos pareceu que a consultoria se ateu unicamente à realidade brasileira, na qual o mercado atacadista não iria, no médio prazo, incluir novos produtos como os que obterão a energia por fontes térmicas (óleo, gás, carvão e nuclear como na Inglaterra). Outro equívoco relevante da consultoria foi ter desprezado em suas análises, o controle das cheias, irrigação, abastecimento de água potável, navegação e desenvolvimento regional integrado, questões que são vitais para a nova modelagem energética no Brasil (REZENDE & PAULA, 1997 E MEIRELES, 1999).

Tendo em vista as possíveis contradições contidas entre a realidade do setor elétrico brasileiro e as propostas oriundas da consultora Coopers & Lybrand, é mister supor que a reestruturação do setor elétrico brasileiro merece um “*olhar*” crítico. Sob tal perspectiva, Cano (2000), Biondi (1999) e Petras (1999), Bermam (2002), dentre outros, demonstraram que o processo de privatização não foi uma opção de política nacional planejada e discutida publicamente com toda sociedade civil na intenção de consolidar mecanismos democráticos na gestão do setor elétrico

brasileiro em sentido estrito e do Estado em geral.

Neste sentido, as reformas engendradas no setor elétrico brasileiro ficaram marcadas por um processo unidirecional que respondeu menos aos interesses dos cidadãos/consumidores de energia elétrica do país do que à conveniência das empresas concessionárias – maioria estrangeiras<sup>6</sup> – que vêm explorando, em sentido lato, o mercado nacional de energia elétrica. Tal situação corresponde a uma realidade heterônoma<sup>7</sup> marcada pela disputa dos interesses das empresas transnacionais do setor em questão.

A necessidade de analisar a privatização numa perspectiva histórico-estrutural<sup>8</sup> é estratégica, perante a qual, é

---

<sup>6</sup> AES (Estados Unidos), Houston (Estados Unidos), CEA (Estados Unidos), Enron (Estados Unidos), Duke-Energy (Estados Unidos), Tractebel (Bélgica), EDF (Francesa), EDP (Portuguesa), Endesa (Espanha), Iberdrola (Espanha), Endesa (Chile), e Chilectra (Chile) são apenas algumas das empresas transnacionais que participam da distribuição e geração de energia elétrica brasileira.

<sup>7</sup> Este processo de heteronomia do poder político nacional já foi amplamente debatido por Fernandes (1981). Para o autor, tal processo tem historicamente criado situações onde os rumos nacionais são fortemente influenciados por interesses exógenos e tem se atrelado à rede de relações político-econômico tradicionais do Estado Brasileiro, formando um composto deletério ao pleno desenvolvimento social da nação. (Fernandes, 1981).

<sup>8</sup> O conceito de processo histórico-estrutural nos parece aqui particularmente interessante por permitir, no âmbito metodológico, a necessária fusão entre *estrutura* e *história* na análise social. Isto porque, sob tal perspectiva, as estruturas são concebidas como produto da luta social e como resultado da imposição social, sendo, deste modo, analisadas diante de *processos*. Conforme bem observa Cardoso (1993: 97), “*a idéia de que existe uma explicação histórico-estrutural tem a ver com o processo de formação das estruturas e, simultaneamente, com a descoberta das leis de transformação dessas estruturas. Trata-se de conceber as estruturas como relações entre os homens que, se bem são determinadas, são também*

possível constatar a ocorrência de modificações na relação entre o Estado e o setor privado. Embora as características da privatização sejam a transferência de ativos e de capital – reelaborando as condições de concorrência, a dimensão de clientela e a política de recursos humanos da própria empresa de maneira profunda –, há especificidades na forma como o Estado busca legitimidade social para efetivar tal processo, bem como também, em quais razões o levou a escolhê-lo.

O programa brasileiro de privatização – e aqui inclui o setor elétrico –, despontou porque a meta era resolver o balanço de pagamentos e não para solucionar a crise já anunciada por diversos especialistas, ou seja, a finalidade da privatização se apresentava inadequada desde a sua proposta de implementação.

Por outro lado, a estrutura e os atores envolvidos direta ou indiretamente com o setor elétrico brasileiro passaram por um marco político e simbólico muito relevante (aqui já explorado primariamente) que foi a crise no setor em 2001. Alguns dos reflexos da crise ainda podem ser vistos hoje em dia pela forma com que o novo governo (Lula) tem dado respostas e proposto nova reestruturação para o setor elétrico brasileiro.

Dentre elas, salienta-se que a energia elétrica tem um papel fundamental e estratégico para a sociedade, devendo ser encarada como fator de inclusão social e desenvolvimento econômico<sup>9</sup>. O propósito

---

*(...) passíveis de mudança, à medida que, na luta social (política, econômica cultural), novas alternativas vão se abrindo à prática histórica. Neste sentido, o objeto da análise não se reifica em atores, mas se dinamiza em conjuntos de relações sociais.”*

<sup>9</sup> Aqui queremos destacar a importância política e simbólica em encarar o setor como fator de inclusão e desenvolvimento econômico ao invés de vê-lo

deste modelo é a formulação de um arranjo institucional que se pretenda estável e duradouro para o setor elétrico brasileiro. As principais questões postas por este modelo são:

- a) promover a melhoria na segurança de suprimento de energia,
- b) harmonizar o papel dos diversos agentes e instituições, criando um quadro favorável de investimentos,
- c) o *pool* como mecanismo de segurança para os consumidores que dependem da energia vendida por distribuidoras,
- d) planejamento para redução dos custos da energia, (O Novo Modelo do Setor Elétrico, setembro de 2003).

Como principais aspectos em contraponto ao modelo anterior (principalmente o criado pelo governo de FHC) se referem a reestruturação do planejamento de médio e longo prazo; o monitoramento, no curto prazo, das condições de atendimento; o redirecionamento da contratação de energia para longo prazo, compatível com a amortização dos investimentos realizados; a coexistência de dois ambientes de contratação de energia (um regulado, Ambiente de Contratação Regulada – ACR, que visa proteger o consumidor cativo, e outro livre, Ambiente de Contratação Livre – ACL, que visa estimular a iniciativa dos consumidores livres); a instituição de um *pool* de contratação regulada de energia a ser comprada pelos concessionários de

---

puramente pela eficiência na gestão e pela competitividade no mercado como o proposto pelo governo anterior. Talvez este seja um dos principais pontos políticos de diferenças entre o governo anterior e o atual no que concerne a visão sobre o setor elétrico brasileiro.

distribuição; a desvinculação do serviço de distribuição de qualquer outra atividade; a previsão de uma reserva conjuntural para restabelecimento das condições de equilíbrio entre oferta e demanda e a restauração do papel do Executivo como Poder Concedente, (O Novo Modelo do Setor Elétrico, setembro de 2003).

Mediante tais aspectos, parece-nos que a nova política energética para o setor elétrico brasileiro tende a redefinir o setor em três aspectos centrais, o primeiro referente a restauração do papel de Poder Concedente ao Executivo, ou seja, a centralização do poder nas ‘mãos’ do governo e, conseqüentemente a promoção de alterações em toda a estrutura institucional do setor no que compete a cada ator/agente do mesmo. Um segundo aspecto se refere a tentativa – mesmo centralizado no Estado – de promover uma parceria público/privado na intenção de gerar novos investimentos para o setor elétrico visando sempre a estabilidade entre oferta e demanda para ter as bases infra-estruturais necessárias ao crescimento econômico e a melhoria da qualidade de vida da população.

### **As reformas no setor elétrico argentino**

A Argentina, assim como a maioria dos países latino-americanos, teve no processo de industrialização a predominância do capital privado (nacional e estrangeiro) na gestão/operação do setor elétrico, destacando-se a concessionária SEGBA, sediada na província da grande Buenos Aires e que foi estatizada no final dos anos 1950.

Após a Segunda Guerra Mundial houve, na Argentina, um processo muito semelhante ao ocorrido em outros países, isto é, uma gradativa necessidade do Estado assumir as responsabilidades dos

investimentos em infra-estrutura, visando com isto, alcançar uma rápida industrialização do país.

Contudo, a principal empresa estatal – hidroelétrica – Argentina, cuja estruturação é vertical e integrada é a ‘*Águas y Energía Eléctrica*’ (AYE) que, no seu surgimento, aproveitou-se de condições institucionais e de financiamento externo para compor um conjunto de centrais de geração e de distribuição de energia elétrica, contribuindo ainda para a construção de um sistema interligado de transmissão em quase a totalidade do território nacional.

Predomina, no entanto, no setor elétrico argentino, um parque térmico que em 1994, representava cerca de 63,5% do referido setor, distribuído em aproximadamente 57,8% a óleo e gás e 5,7% nuclear. Tal predominância se sustenta pelas elevadas disponibilidades de reservas de óleo e gás no país que acabaram por suscitar tal característica. A hidroeletricidade representava na mesma época no país cerca de 36,4%, operando, em sua maioria, com usinas à fio d’água (ROSA, TOLMASQUIM E PIRES, 1998).

O cenário de fundo da década de 1980 na Argentina foi marcado por três processos fundamentais para o entendimento e reflexão sobre o país no final do século XX e início do século XXI, a saber: a transição de um governo autoritário para um governo democrático com a eleição de Raúl Alfonsín (1983-1989) – questão política acerca da Democracia –; a crise econômica pelo qual o país passou na década de 1980, marcada pela hiperinflação e crescimento da dívida externa – crise econômica – e, a implantação da agenda neoliberal a partir de 1989 com o presidente Carlos Menem que assume uma política de ajuste fiscal,

abertura financeira e um conjunto de privatizações, dentre outros aspectos – agenda neoliberal (liberalizante).

Com o advento das orientações neoliberais na Argentina a partir da eleição do governo justicialista Carlos Menem (1989-99), começou-se a formar a base para um processo posterior de reestruturação e privatização de diversos setores da economia do país, do qual o setor elétrico continuou fazendo parte. Ambos os processos tiveram amparo nos seguintes argumentos para a ampliação da abrangência das reformas, a saber: a deterioração financeira das empresas estatais; a queda da qualidade dos serviços e a crise de oferta, provocada pela queda nos investimentos no setor; a existência de corrupção e má administração das empresas públicas; e as altas perdas de “know-how” mais competitivo (ROSA, TOLMASQUIM E PIRES, 1998).

Neste processo de reestruturação do setor elétrico, a privatização foi um dos aspectos centrais realizados. Antes de implementá-la, o governo efetuou um conjunto de mudanças setoriais que consistiu, no central, na fragmentação das empresas federais em diversas unidades de negócios, visando facilitar as vendas e, ao mesmo tempo, tentar evitar a formação de monopólios privados no setor (o Brasil posteriormente iria apresentar um processo de privatização semelhante e, também questionável sobre sua eficácia e sustentabilidade para a continuidade de investimentos no setor).

A privatização do setor elétrico argentino foi feita num espaço de tempo muito curto, sustentado pelo argumento de que as reformas privatizantes precisariam ocorrer o mais rápido possível porque, só mediante isso, os problemas correntes de racionamento de eletricidade seriam

superados. Aqui é bom salientar que quando Menem assume a presidência em 1989, uma das marcas do governo passado (Alfonsín) era as constantes crises (apagões e racionamentos) no setor elétrico argentino.

Com as privatizações, houve também, a criação de um ‘*Mercado Eléctrico Mayorista*’ (MEM), cujas atribuições seriam as de promover um ambiente competitivo de energia elétrica. A administração do MEM era feita por uma companhia independente – ‘*Compañía Administradora Del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima*’ (Cammesa) –, na qual participaram diversos atores, dentre os quais, acionistas, o Estado, os geradores, os distribuidores, os grandes consumidores e as empresas de transmissão.

Outro fator constituinte das reformas ocorridas no setor elétrico argentino foi a criação de um órgão regulador federal denominado ‘*Ente Nacional Regulador de la Electricidad*’ (ENRE) cujas atribuições foram a de definir os valores tarifários do mercado cativo de energia elétrica (consumidores com demanda inferior a 1 MWh anual); estabelecer pedágio para o setor de transmissão, impedir a concentração do mercado e estimular o fim de preços ineficientes.

Neste sentido, embora a Argentina já houvesse apresentado indícios de mudanças para orientação e condução da economia voltada para as reformas liberalizantes para o mercado ainda durante o governo autoritário, seria consolidado somente a partir do final dos anos 1980, já sob grande influência das agências multilaterais e principalmente do chamado “*Consenso de Washington*”. Um dos marcos fundamentais nesse processo de

transformação e/ou reconfiguração do setor energético argentino consiste na transformação do setor hidrocarbunífero pela sanção das leis de Emergência Econômica e da Reforma do Estado em 1989, cuja extensão vai até 1993 com a privatização da YPF. Cabe salientar que a Argentina, assim como quase toda a América Latina durante a década de 1980 passou por várias crises econômicas e com processos sucessivos de crises hiperinflacionária, ou seja, o quadro econômico e sócio-político era de instabilidade e crise.

Mediante tal quadro econômico e sócio-político é que as orientações pelas reformas liberalizantes para o mercado tomam força e fôlego de implantação generalizada pelos países latino-americanos, principalmente na Argentina e em seguida no Brasil.

Num primeiro momento, podemos afirmar que o discurso e a prática privatista se assentou em bases materiais de um estado dilacerado em seu aspecto econômico e político social, cuja necessidade de reformas se fazia mais que necessária. E é neste contexto histórico que as orientações neoliberais retornam à cena político-econômica justificada por um lado, pela situação de crise e, por outro lado pela veiculação discursiva de busca de melhor eficiência e equilíbrio na economia e conseqüentemente, segundo este discurso, melhores condições de vida para todos. Ou seja, bastava realizar reformas voltadas para as forças do mercado que elas atuariam livremente e tudo se resolveria.

Porém, a situação pouco tempo depois de realizadas as reformas para o mercado já demonstrava que na prática a eficiência e a livre concorrência não estavam ocorrendo da forma como se

imaginava. Começa a apresentar nos setores privatizados uma forte concentração e centralização do capital formando, em muitos casos, monopólios e oligopólios setoriais.

Com a Lei nº 23.696, sancionada em 1989, começa um processo de transformação do setor elétrico com a introdução de novos aspectos e conceitos ao setor, ambos relacionados a competição, concorrência e a saída do Estado para entrada do capital privado (nacional e internacional).

De forma resumida, pode-se afirmar que as privatizações em geral, e no setor elétrico em particular, funcionaram como fator de conciliação entre os atores internos (capital nacional, elites econômicas e políticas) e externos (capital estrangeiro, transnacional) com a administração governamental, ou seja, entre o Estado e os agentes do mercado (nacional e internacional).

As condições expostas acima encenam uma convergência de interesse sócio-político, ou seja, as condições objetivas de possibilidade de implantação de um vasto programa de reformas estruturais assentadas em um ponto de vista “extra-econômico”. Essas condições alcançadas pelo governo Menem são fundamentais para o seu sucesso da implantação da agenda liberalizante no país na década de 1990.

A *Ley de Reforma del Estado* estabeleceu, dentre outras coisas, que as empresas públicas podiam ser privatizadas mediante decretos do Poder Executivo, sendo que os credores externos poderiam capitalizar seus créditos, o que posteriormente também possibilitou a própria capitalização dos títulos da dívida externa pelos capitais estrangeiros e por alguns grupos econômicos locais. Esses

são apenas alguns aspectos marcantes do processo de reestruturação do setor elétrico argentino que culminou numa crise no setor a partir de 2001, acirrando-se em 2003 entre o governo e as empresas privatizadas no que concerne aos reajustes tarifários. Neste mesmo período há como cenário de fundo na Argentina uma grave crise econômica marcada pela moratória do país. (BASUALDO, 2002).

### As reformas no setor elétrico mexicano

O México, tal qual os demais países da América Latina, passou pela década de 1980 com constantes e variados programas de estabilização e ajustes estruturais, principalmente a partir da crise de endividamento externo de 1982, (BORON, 1994). Um dos aspectos propostos no ajuste estrutural seriam as privatizações totais ou parciais de muitas empresas estatais em diversos setores: industrial, financeiro, agropecuário, infra-estrutura e comunicação dentre outros, (EASTERLY & SERVÉN, 2003).

A década de 1980 marcou uma dupla transição e um conjunto muito grande de transformações ocorridas no México que consistiu em, de um lado, a transição de um regime autoritário (fechado) para uma democracia representativa e, de outro lado, reformas econômicas de orientação para o mercado, ou seja, liberalizantes na forma de conceber a relação Estado/Mercado e nas formas de atuação dos atores no livre jogo do mercado, (SALLUM, 2003 E VELASCO E CRUZ, 1998).

Todavia, antes mesmo de entrarmos propriamente dito nos embates sobre a reestruturação do setor elétrico mexicano faz-se necessário uma apresentação, ainda que sucinta, da constituição do setor no

México, sua principal matriz e importância para o desenvolvimento do país.

No México, do ponto de vista político e estratégico o presidente Lázaro Cárdenas criou a *Comisión Federal de Electricidad* (CFE) em 1937<sup>10</sup>, cuja principal atribuição era a de dirigir/coordenar um sistema nacional de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Não era a intenção na ocasião a obtenção de lucro, mas sim, de adquirir a energia com o menor custo e o maior rendimento possível.

Por questões analíticas podemos dividir a história/trajetória do setor elétrico mexicano em três grandes movimentos, a saber: primeiramente pelo período de aproximadamente 1937 a 1960 que foi marcado pela coexistência da CFE com as empresas privadas estrangeiras; um segundo período (1960 a 1983) marcado pela consolidação e expansão do setor elétrico mexicano, um terceiro período de crise político-institucional e econômica no setor a partir de 1983 até meados de 1994 com o agravamento da dívida externa e, por fim, um quarto período marcado pelo governo de Carlos Salinas iniciado em 1994 e com forte empenho para privatizar o setor elétrico mexicano.

O primeiro período (1937-1960) tem como principal fator de reflexão e análise a entrada do Estado no setor para promoção e coordenação do desenvolvimento econômico do país por meio da chamada de responsabilidades para si para condução dos investimentos e da centralidade da indústria elétrica para o país. Todavia, embora o Estado tenha feito

<sup>10</sup> Antes da criação em 14 de agosto de 1937 da Comisión Federal de Electricidad (CFE), o México tinha um setor elétrico inaugurado em 1879 e que até 1936 teve três empresas privadas estrangeiras monopolizando a atividade (Martínez, 2003:21).

este movimento, ainda coexistiu no sistema elétrico a participação das empresas privadas estrangeiras, que durante o governo do presidente López Mateos foram compradas e incorporadas ao Estado. Mediante tal incorporação, o Congresso da União considerou tais empresas nacionalizadas e ainda incorporou na Constituição o artigo 27 que constituía as seguintes proposições:

*“corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se ortogarán concesiones de servicio a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieren para dicho fin”* (MARTÍNEZ, 2003:12).

O propósito do executivo de do legislativo mexicano na ocasião foi o de propor um serviço público moderno e eficiente cuja capacidade de financiamento ficasse sob responsabilidade do próprio Estado. Ao tomar tais medidas políticas, o governo mexicano por um lado garantia a exclusividade e centralidade na gestão dos recursos hídricos para geração de energia hidroelétrica e, por outro, estabelecia a constante possibilidade de intervenção do Estado na economia além de sua própria responsabilidade de ser um agente institucional da promoção do desenvolvimento.

Uma das causas na mudança estrutural e de condução/gestão do setor elétrico mexicano adveio do descompasso entre o monopólio privado estrangeiro e o projeto de desenvolvimento nacional, tal fato era evidenciado pelo desequilíbrio

entre oferta e demanda de energia, tarifas elevadas dentre outros aspectos que estrangulam o setor.

Com este processo de nacionalização da indústria elétrica mexicana surgiu a necessidade de integração energética em um sistema elétrico nacional, a extensão e ampliação da cobertura elétrica além de visar acelerar o processo de industrialização do país.

Por outro lado o financiamento do setor durante este primeiro período (1937-1960) foi predominantemente governamental enquanto que o momento anterior (1879-1936) havia sido marcado por investimentos privados estrangeiros, principalmente de empresas do Estados Unidos e da Inglaterra.

Vários foram os estudos científicos e os discursos políticos no México da década de 50 que salientaram a importância do fortalecimento e expansão do setor elétrico para o desenvolvimento econômico do país, dentre os estudos, destacou-se o trabalho de Raul Ortiz Mena, Victor Urquidi, Albert Waterston e Jonas Haralz intitulado *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital Del exterior*.

O segundo período (1960-1983) caracterizou-se pela consolidação, pela interconexão e unificação da indústria de eletricidade no México. Neste período um marco político institucional importante para o setor foi a criação em 1975 da *Ley Del Servicio Público de Energia Eléctrica* que ratificava o caráter de serviço público da indústria de energia elétrica e estabelece novas atribuições e responsabilidades a CFE como organismo público descentralizado e com personalidade jurídica e patrimônio próprio.

Pela descentralização pode-se realizar um movimento de transferência de

algumas atribuições antes sob responsabilidade do governo central para órgãos especializados. E por serviço público afirma-se o caráter de prestação do serviço visando a satisfação da coletividade, devendo ser os mesmos regulares, contínuos e uniformes no tempo.

Com a *Ley Del Servicio Público de Energía Eléctrica* estabeleceu-se duas grandes fases para o setor, quais sejam:

- a) o planejamento do sistema elétrico nacional;
- b) a realização de todas as obras requeridas para o setor, assim como sua execução, operação e manutenção do sistema elétrico nacional.

Outro fator presente na *Ley Del Servicio Público de Energía Eléctrica (Lspee)* e de fundamental importância se refere à exclusividade do governo federal na condução e manejo das empresas prestadoras de serviços públicos em energia elétrica, a saber, “*el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo*”, (MARTÍNEZ, 2003:13).

Um dos resultados decorrentes das atribuições legais do CFE na gestão e planejamento do setor elétrico mexicano foi de induzir/promover o desenvolvimento do setor e conseqüentemente também influir no desenvolvimento do país.

O terceiro período (1983-1994) foi marcado por uma crise aguda na economia nacional e pela crise da dívida externa (movimento similar à maioria dos países da América Latina na década de 1980). As reformas de cunho neoliberal de um lado e a *Ley Del Servicio Público de Energía Eléctrica* por outro lado, acabaram por precarizar a continuidade de expansão do

setor elétrico. Como resposta a tal processo o governo de Miguel de la Madrid (1982-1988) se orientou para tentar reabilitar o setor por meio de uma reforma setorial.

O que se verifica com a entrada de Madrid na presidência é uma condução econômica do país voltada para o mercado, dentre as quais a privatização da infraestrutura é um elemento central. Tais políticas econômicas vão ser aprofundadas pelo governo seguinte de Carlos Salina de Gortari (1988-1994). A abertura e desregulamentação da economia mexicana ocorreram ainda em meados da década de 80, todavia as privatizações de empresas de grande porte só vão se na década de 90.

Pode-se afirmar que deste a moratória do México em 1982, várias foram as pressões externas realizadas no país, principalmente dos organismos multilaterais de crédito e dos Estados Unidos, para que o país realizasse as reformas necessárias no setor elétrico, entendidas por tais atores como a desregulamentação e privatização do setor. Todavia, as tentativas de reestruturar o setor elétrico sempre esbarravam na constituição que garantia e definia como competência exclusiva do Estado a prestação dos serviços públicos de energia. Quando o país tornou-se um signatário do Nafta, as pressões aumentaram sensivelmente.

Uma primeira estratégia do governo para enfrentar os impedimentos constitucionais consistiu em retirar da esfera dos serviços públicos um conjunto de atividades da indústria energética, podendo assim passá-las ao setor privado, mediante outorga da CFE. Mediante tal fato, a partir de 1992 passou a não mais existir barreiras à entrada de capital privado para participar do setor, nas atividades de geração como produtores



independentes, autoprodução, co-geração e pequena produção.

O quarto período (a partir de 1994) foi marcado pela “obsessão” privatista do governo Carlos Salinas que, atuando por meio da Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propunha a incorporação integral das recomendações do Consenso de Washington, ou seja, abertura comercial, redução do setor público com as privatizações dos setores de infra-estrutura, desregulamentação financeira dentre outras mais. Mediante esses embates políticos, o crescimento da geração de energia elétrica no período de 1990-1997 foi de apenas 1,3% anual.

Todavia, dado as condições político-institucionais do país, as privatizações no México só poderiam ocorrer de forma paulatina, tal qual já vinha ocorrendo a partir de 1992 quando se autorizou a geração privada de energia elétrica, visando sempre a auto-geração para o auto-abastecimento, co-geração e produção independente.

Como se não bastassem os acontecimentos endógenos à política energética mexicana que envolvia desde a necessidade de reformas constitucionais até a articulação com as redes de poder local, nacional (interesses do capital nacional, pressões sindicais e de outros setores da sociedade civil organizada), ainda havia como fator de pressão e desequilíbrio para o país os fatores exógenos. Foi o Banco Mundial, por meio da Estratégia de Assistência ao País (EAP) em 1995, que considerava e propunha as privatizações da indústria elétrica nacional.

As recomendações de privatizações no setor elétrico mexicano oriunda do Banco Mundial pelo relatório da EAP de 1998 consideravam como primordial e central as privatizações no setor elétrico

como condição para a ajuda econômica internacional e o apoio garantido pelo próprio Banco Mundial.

Embora tais proposições privatistas tenham sido derrotadas por uma ampla oposição social e sindical, o presidente Vicente Fox, ainda que internamente reiterasse que a indústria elétrica não fosse ser privatizada, realizou diversas investidas no cenário internacional para oferecer aos investidores estrangeiros a possibilidade de investirem no setor energético mexicano.

Segundo experiências privatistas em outros países latino-americanos (Brasil e Argentina), por exemplo, um dos resultados previstos da privatização do setor elétrico é o aumento das tarifas, o comprometimento dos direitos trabalhistas e principalmente a perda do controle de uma indústria tão estratégica para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento.

O setor elétrico mexicano é composto de aproximadamente 27% de geração hidroelétrica, 60% de termoeletricas (baseadas a óleo combustível – maior parcela – e gás natural), ambas sobre controle estatal por meio da CFE e aproximadamente 13% oriundo de empresas privadas e outras fontes alternativas.

Todavia, o governo mexicano atualmente tem preferido priorizar a importação de energia dos Estados Unidos em substituição à construção de novas plantas nas regiões de fronteira com este país.

No que se refere a totalidade do *Sistema Eléctrico Nacional* (SEM) no México, a predominância do Estado é ainda maior, ou seja, ele detém aproximadamente 87% do total da capacidade instalada que contem uma ampla rede de transmissão e distribuição,

interconectadas nacionalmente além do próprio parque gerador. Ainda possui o chamado sistema dos EUA e Belize (sistemas isolados que se encontram na Península da Baixa Califórnia, sendo que um deles está interconectado com a rede elétrica dos EUA), ([www.cfe.gob.mx](http://www.cfe.gob.mx)). Os outros 12% representam a autoprodução e co-geração de agentes privados e públicos que compõe o Sistema Interconectado Nacional (SIN).

Essa predominância estatal no setor apresenta um duopólio público integrado verticalmente, as duas empresas públicas são respectivamente a *Comisión Federal de Electricidad* (CFE) que responde por cerca de 82,5% do total da geração e distribuição nacional e pela também estatal *Luz y Fuerza Del Centro* (LFC) que é responsável por aproximadamente 5% da geração e distribuição para a área central do país, com o devido destaque à Cidade do México.

Além das estatais que controlam o setor elétrico mexicano, a partir de 1993 foi criada a *Comisión Reguladora de Energía* (CRE) com a proposição de ser um órgão técnico ligado à *Secretaría de Energía*. Em 1995 este ente regulador acabou por assumir as funções regulatórias anteriormente de competência da *Secretaría de Energía*. As atribuições da CRE são as seguintes:

- a) outorgar permissões e aprovar os contratos do setor;
- b) solucionar controvérsias entre os agentes setoriais;
- c) aprovar a metodologia de preços da eletricidade importada pela CFE e os encargos pelos serviços de transmissão;
- d) participar da política tarifária, bem como de sua modicidade e;

- e) editar as resoluções setoriais. ([www.shep.gob.mx](http://www.shep.gob.mx))

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto até o momento, tanto o Brasil, como a Argentina e o México apresentaram maior ou menor quantidades de reformas nos seus respectivos setores elétricos voltadas para o mercado, ou seja, houve um movimento no sentido de tornar os setores de infra-estrutura, especialmente o de energia elétrica como um setor a ser dirigido e planejado pelo jogo de mercado, mediante as tais proposições neoliberais.

As principais agências multilaterais e/ou marcos político-institucional para as reformas realizadas nos países, supra mencionados foram o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, como órgão de fomento ao desenvolvimento econômico desses países cujas condições de auxílio passaram pela realização de privatizações e desregulamentações no setor elétrico desses países.

O Consenso de Washington além de também ser um “propositor” (recomendar) de reformas liberalizantes para o mercado, como condição fundamental para os países em desenvolvimento realizarem para poderem sair da estagnação e voltarem a crescer, todavia, já não mais pelo Estado como indutor do desenvolvimento, mas sim, pelo crescimento da economia pelo jogo no mercado. O referido consenso ainda ficou com o ônus simbólico de ser o evento político de maior importância para a realização das privatizações, desregulamentações e ajustes fiscais dos países da América Latina.

Tal situação nos leva a duas reflexões, uma no aspecto teórico e outra no aspecto prático, ambas ligadas entre si

(aqui apresentadas em separado apenas para fins didáticos).

No aspecto prático começa a se evidenciar um controle dos preços extremamente vinculado aos interesses dos atores privados, cujo fim principal é a maximização contínua e progressiva dos lucros, donde o Estado quase nada pode e muito pouco consegue fazer, seja para regular, punir ou mesmo negociar, ou seja, os preços finais das tarifas dos serviços públicos privatizados (energia, por exemplo) quase que exclusivamente representa uma decisão empresarial que visa os aspectos estritamente econômicos (busca de lucratividade das empresas), por mais que o resultado final seja a precarização por meio de altas taxas (tarifas) a serem pagas pelos consumidores finais.

Este processo não só trouxe dificuldades para o próprio Estado, pois ainda não havia consolidados os mecanismos político-institucionais necessários. Como também para a relação deste Estado com as empresas concessionárias de energia elétrica (privadas e estatais) e com os consumidores finais (residências e industriais, por exemplo).

Por outro lado, mesmo as privatizações do setor elétrico brasileiro sendo portadoras de muitas contradições, muitos foram os atores internacionais e nacionais que souberam se aproveitar deste processo, principalmente às empresas/atores requerentes de novos espaços de investimentos para manterem a lógica de produção e reprodução dos seus respectivos capitais.

Neste sentido, refletir sobre as transformações na economia e na orientação político-econômica tomada por um país ou um conjunto de países passa

necessariamente pela compreensão de suas esferas teóricas e práticas, isto porque, não há como conceber uma alteração político-econômica meramente por seus efeitos, assim como também não se pode referir ao mundo ou à sua realidade objetiva simplesmente como formal e, foi partindo desta forma de produção de conhecimento que apresentamos a análise e descrição de algumas questões pertinentes sobre a reestruturação do setor elétrico brasileiro (e seus contrastes com o argentino e o mexicano), das privatizações e da formação de seus respectivos marcos reguladores, suas fragilidades e seus conflitos.

#### **BIBLIOGRAFIA**

- BANCO MUNDIAL. *Infra-estrutura para o desenvolvimento*. Relatório sobre o desenvolvimento mundial (1994). Washington: Banco Mundial, 1994.
- BASUALDO, E. *Sistema político y modelo de acumulación en la argentina*. Universidad Nacional de Quilmes, 2002.
- BATISTA, P. N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: *Em defesa do interesse nacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BERMANN, C. *Energia no Brasil: para que? para quem? Crise e alternativas para um país sustentável*. São Paulo: Livraria da Física: FASE, 2002.
- BIONDI, A. *O Brasil Privatizado: Um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

- BORON, A.A. *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. São Paulo, Paz e Terra, 1994.
- CANO, W. *Soberania e Política Econômica na América Latina*. São Paulo. Editora UNESP, 2000.
- CARDOSO, F.H. E FALETO, E. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. 7º ed. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos Editora S.A. RJ, 1970.
- EASTERLY, W., SERVÉN, L. The limits of stabilization: infrastructure, public deficits, and growth in latin America. Stanford University, and the World Bank, 2003.
- FERREIRA, C.K.L. Privatização do setor elétrico no Brasil in: *A Privatização no Brasil – o caso dos serviços de utilidade pública*. (Edit.) Pinheiro, A.C. & Fukasaku, K. BNDES, 2000.
- LEME, A. A. Globalização e Reformas Liberalizantes: contradições na reestruturação do setor elétrico brasileiro nos anos 90. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba: Paraná, v. nº 25, p. 165-186, 2005.
- LONGO, R. E BERMANN, C. Avaliação do processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro: das propostas à realidade. IX Congresso Brasileiro de Energia: soluções para a energia no Brasil. Rio de Janeiro, 2002.
- MACIEL, C.S. *Globalização, crise do padrão de financiamento da economia e reestruturação institucional do setor elétrico brasileiro*. Tese de Doutorado em Economia na UNICAMP, 1997.
- MARTÍNEZ, I. México: desarrollo y fortalecimiento Del sector estratégico de energia eléctrica. Siglo Veintiuno Editores, México, 2003.
- MEIRELES, S. *Setor elétrico em choque*. *Revista Cadernos do Terceiro Mundo* 212 – Setembro de 1999.
- MME, *O novo modelo do setor elétrico*. Brasília, setembro de 2003 ([www.mme.gov.br](http://www.mme.gov.br)).
- PETRAS, J. *Armadilha Neoliberal – e alternativas para a América Latina*. São Paulo, Xamã Editora, 1999.
- REZENDE, F. & PAULA, T. B. (coord.). *Infra-Estrutura: perspectiva de reorganização; Setor Elétrico*. Brasília: IPEA, 1997.
- ROSA, L. P.; TOLMASQUIM, M. T. E PIRES, J. C.L. *A reforma do setor elétrico no Brasil e no mundo: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Coppe, UFRJ, 1998.
- SALLUM Jr., B. Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, nº 52/junho, 2003.
- SAUER, I. Energia elétrica no Brasil contemporâneo: a reestruturação do setor, questões e alternativas. In. *Política energética e crise de desenvolvimento*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- SAUER, I, et al. *A reconstrução do setor elétrico brasileiro*. Campo Grande, Ed. UFMS; São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- SOUSA SANTOS, B. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1997.
- TAVARES, M. C. *Da Substituição de Importação ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

VELASCO E CRUZ, S. C. Alguns argumentos sobre reformas para o mercado. Revista Lua Nova, nº 45, 1998.

VELASCO E CRUZ, S.C. (org.) Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento. Cadernos do IFCH; Campinas/UNICAMP-IFCH, 2004.