

## **Reformas Pró Mercado e Privatizações no Setor Elétrico Brasileiro: o que deu errado?**

Autoria: Ricardo Carneiro

### **Resumo**

A definição do papel apropriado para o Estado na economia – o que remete à relação que mantém com o mercado – constitui uma das questões mais centrais e, ao mesmo tempo, mais controversas das sociedades contemporâneas. A visão sobre o que há para o Estado fazer ou o que se espera que faça tende a se alterar no tempo, pendendo ora para um maior intervencionismo estatal, ora em sentido inverso. A crise que se instaura nos países capitalistas centrais nos anos setenta deflagra um movimento dessa natureza, de orientação pró mercado, conduzindo a agendas reformistas focadas na redução e maior controle das funções desempenhadas pelo poder público, bem como dos instrumentos e recursos que dispõe para governar. Tal agenda reformista alcança o Brasil nos anos noventa, impulsionando ações abrangentes de desestatização, num processo que contempla ampla gama de atividades, entre as quais se incluem os serviços de eletricidade. O artigo examina as mudanças introduzidas no setor, encontrando resultados que ficam muito aquém dos propósitos visados pelo governo – em síntese, a obtenção de ganhos de eficiência e de qualidade na prestação do serviço -, e busca entender o que deu errado.

### **1. Introdução**

O objetivo deste artigo é examinar o processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro, desencadeado a partir dos anos noventa. No discurso oficial, a motivação central das reformas setoriais, de clara orientação pró mercado, consistia em fomentar a competitividade e os ganhos de eficiência no âmbito do sistema, junto com o incremento dos investimentos da iniciativa privada na área. Implementar mudanças de maior envergadura nos arranjos organizacionais e produtivos de uma atividade com as características dos serviços de eletricidade, contudo, constitui tarefa complexa, de desdobramentos até certos pontos imprevisíveis e nem sempre convergentes com os propósitos originalmente visados. Esse aspecto crítico das iniciativas de reconfiguração institucional parece não ter sido devidamente considerado pelo governo. O esforço reformista empreendido conduziu ou, pelo menos, não foi capaz de evitar a deterioração na capacidade de atendimento do sistema, que se fez acompanhar de drástica elevação das tarifas na ponta do consumo. A combinação de erros na concepção do novo modelo setorial com decisões equivocadas no encaminhamento das mudanças “explicam”, por assim dizer, os resultados insatisfatórios obtidos.

O texto se divide em três partes principais. A primeira é dedicada à formulação de um referencial teórico básico para a abordagem da questão, com breves considerações acerca da evolução histórica dos serviços de eletricidade no país. A segunda trata dos aspectos institucionais das reformas setoriais, que contemplam uma etapa de desregulação e outra de reinstitucionalização. A terceira examina o evoluir do processo de reconfiguração organizacional e produtiva da atividade, enfatizando as implicações das iniciativas reformistas sobre o desempenho do sistema. As conclusões retornam aos aspectos institucionais da reforma, salientando elementos que ajudam a compreender os resultados insatisfatórios do esforço de reestruturação setorial empreendido pelo governo.

### **2. Breves considerações teóricas acerca da prestação dos serviços de eletricidade**

As sociedades capitalistas se caracterizam pela coexistência de dois mecanismos “através dos quais os recursos produtivos são alocados para usos diversos e distribuídos para os consumidores: o mercado e o Estado” (Przeworski, 1995: 7). São mecanismos com lógicas de funcionamento distintas e portadores de resultados alocativos e distributivos também distintos. O primeiro se fundamenta no controle privado dos meios de produção, que confere, a seus proprietários, autonomia decisória para empregá-los de acordo com suas preferências e interesses. O segundo se assenta no princípio da autoridade, assegurando o acesso do poder público à mesma base dos recursos que compõem a propriedade privada, o que permite alocá-los e distribuí-los em consonância com os interesses da coletividade. Apoiados na autoridade de que se revestem, os “Estados podem não somente taxar e transferir [ recursos] , mas também regular os custos e benefícios relativos, associados a decisões privadas” (Przeworski, 1995: 7).

Qual mecanismo assegura desempenho mais satisfatório no tocante à alocação dos recursos e à distribuição dos resultados alcançados? Como avaliar as vantagens e desvantagens subjacentes a cada uma das opções polares em consideração? São questões que remetem ao contraponto entre as “imperfeições e falhas” do mercado e as “imperfeições e falhas” do Estado. Em outras palavras, envolve examinar, numa ponta, o Estado regulador lidando com ineficiências e inconsistências no funcionamento da dinâmica de mercado, e, na outra, a atuação do Estado na economia, susceptível também a ineficiências e inconsistências produtivas e distributivas, ainda que de natureza distinta.

De acordo com o argumento desenvolvido pela economia neoclássica, o mercado promove um ajustamento espontâneo, descentralizado e racionalmente motivado das preferências dos indivíduos, conduzindo a uma alocação eficiente dos recursos e, com ela, ao bem estar social (Elster, 1994; Mercurio e Medema, 1997; Carneiro, 2000; Jay, 2002). A noção de eficiência expressa uma situação onde seria produzido aquilo que a sociedade quer e necessita, “em quantidades e preços que revertem em benefício de todos” (Carson, 1992: 170). Vale dizer, a despeito de não refletir uma deliberação coletiva, os resultados alocativos do mercado seriam eficientes sob a ótica social, já que derivados primariamente da manifestação das preferências dos indivíduos, numa circunstância em que a atividade produtiva responde às necessidades, ao poder de compra e à disposição a pagar dos consumidores. Por sua vez, o acesso às informações de mercado e a livre concorrência entre os agentes econômicos em torno do aproveitamento das oportunidades de ganhos associadas ao atendimento da demanda por bens e serviços assegurariam custos de fornecimento tão reduzidos quanto possível (Carson, 1992; Carneiro, 2000), desestimulando o emprego dos fatores de produção em usos menos valorizados ou de menor interesse dos consumidores.

O argumento da eficiência econômica fundamenta a prescrição liberal de que a alocação de recursos na produção de bens e serviços se processe preferencialmente através do mercado. Por preferencialmente entende-se sempre que possível, significando que os “mercados deveriam ser deixados em liberdade para fazer o que fazem bem, ou seja, alocar bens privados nos casos em que a taxa de retorno privada não diverge da taxa social” (Przeworski, 1996: 20). Aceitando-se a premissa da prevalência, sempre que possível, do mecanismo de mercado, ao Estado caberia atuar apenas quando necessário, o que remete às falhas e imperfeições da coordenação de mercado.

Falhas e imperfeições expressam disfunções ou inconsistências nas “propriedades de autorregulação usualmente atribuídas ao mercado” (Elster, 1994: 104), que, em várias circunstâncias, revela-se insuficientemente estruturado ou sequer existe (Carson, 1992; Przeworski, 1996; Carneiro, 2000). São circunstâncias em que os mecanismos de mercado

“não podem ser total ou eficientemente utilizados” (Moura, 2002: 86), levando a resultados insatisfatórios ou que são sub-ótimos sociais. O poder monopolístico, as informações incompletas ou insuficientes, as externalidades e o fracasso na provisão de bens públicos constituem situações onde reconhecidamente a alocação resultante do mercado deixa margem para a melhora (Carson, 1992; Przeworski, 1993, 1996; Elster, 1994; Carneiro, 2000). A importância da ação estatal com vistas ao aperfeiçoamento dos processos alocativos e distributivos do mercado é particularmente enfatizada no caso dos bens e serviços de utilidade pública, onde se incluem as atividades do setor elétrico. Considerações de interesse público referentes a que, quanto e como produzir não são automática ou espontaneamente internalizadas nas relações de mercado, demandando uma ação reguladora do Estado de forma a assegurar resultados que sejam não apenas economicamente eficientes, mas que se aproximem o máximo possível do que se avalia politicamente como ótimo social. Não se trata, como pode parecer à primeira vista, de uma intervenção direta do Estado no mercado. O que está em jogo é a criação, através de mecanismos ou arranjos institucionais específicos, de oportunidades e incentivos capazes de conduzir a formação e o modo de atuação dos agentes, o que inclui o próprio Estado, na direção desejada, em sintonia com o interesse coletivo. Em termos operacionais, esse propósito implica submeter a atuação dos agentes privados à regulação governamental, ou deixá-la a cargo do próprio Estado.

Reconhecidas como necessárias, as intervenções do Estado na economia e, especificamente, suas ações voltadas a aperfeiçoar os mecanismos de mercado não ficam imunes a críticas acerca dos resultados que produzem. Formulações teóricas contemporâneas, onde se destacam as contribuições da “nova economia institucional” (Downs, 1967; Niskanen, 1971; Williamson, 1975, 1985), notadamente aquelas que se inscrevem na vertente da “escolha pública” (Buchanan, 1972, 1977, 1986; Williamson, 1975, 1985; Mueller, 1989; Reisman, 1990) apontam para uma série de problemas que afetam a performance do governo. Esse conjunto de teorias sugere que as agências governamentais fornecem mais bens e serviços que o necessário, “devido ao comportamento de maximização do orçamento” (Ferlie et al. 1999: 25), promovem alocações ineficientes tendo em vista informações parciais ou inconsistentes e contradições internas ao aparato estatal, mantêm relações assimétricas com os interesses constituídos da sociedade, favorecendo alguns em detrimento de outros, e geram redução na capacidade competitiva dos agentes privados, associada a excesso de regulação e controle (Vickers e Yarrow, 1989; Francis, 1993; Przeworski, 1996; Mercurio e Medema, 1999; Carneiro, 2000; Moura, 2002).

Impõem-se, portanto, como questões centrais para as diversas sociedades, definir o escopo da ação estatal socialmente desejável na economia e garantir a eficiência no desempenho das atividades governativas. São assuntos polêmicos e que não comportam nenhum tipo de solução padronizada ou univocamente determinada (Vincent, 1995; Przeworski, 1996; Carneiro, 2000). Indo direto ao ponto, a abordagem daquilo que o Estado faz ou que ☐se espera que faça e do que está capacitado a fazer só ganha sentido teórico e prático se relacionada a formas particulares de organização da sociedade, nos contextos específicos em que estase inscrevem. Como observa Dahl, “nem a experiência histórica nem considerações teóricas (...) fornecem bases para se acreditar que os complexos padrões de intervenção governamental e mercados venham jamais a ser perfeitamente estáveis ou substancialmente similares em todos os países” (1993: 235). Não só os países apresentam padrões de intervenção estatal e de mercados distintos, mas estes mesmos padrões tendem a se alterar no interior de qualquer país, acompanhando mudanças que se processam na conformação da economia e da própria sociedade.

Referenciado nas considerações anteriores, pode-se afirmar que o modelo mais adequado para a provisão de bens de utilidade pública, como a prestação dos serviços de eletricidade, depende de uma série de circunstâncias econômicas, políticas e sociais do ambiente, tanto interno quanto externo ao país. A construção de um modelo regulatório que se quer eficiente implica considerar não apenas a influência que as instituições, enquanto regras do jogo, exercem sobre o desempenho dos agentes privados, do governo e da economia como um todo (Przeworski, 1996; Carneiro, 2000), mas também a influência que o contexto exerce sobre as instituições (Putnam, 1993). Fazer escolhas certas, que supõe a difícil tarefa de identificar e ponderar os efeitos potencializados por arranjos institucionais alternativos em contextos específicos, não esgota, contudo, a complexidade das iniciativas no campo da engenharia institucional. A implementação de mudanças no arcabouço institucional de regulação e controle do processo produtivo revela-se igualmente complexa. Como observam March e Olsen, as “instituições mudam, mas a idéia de elas podem ser transformadas intencionalmente da forma que se queira é muito mais problemática” (1989: 56). De um lado, as transformações pretendidas podem suscitar a reação de interesses constituídos na área ou a ela afetos, dificultando sua implantação ou induzindo alterações nas inovações propostas. De outro, podem desencadear novas mudanças, em conexão a emergência de novos atores e interesses, num rearranjo institucional dinâmico e não necessariamente convergente com os propósitos originais (Powell, 1991; Jepperson, 1991).

A esse respeito, é interessante observar que o Brasil já experimentou, ao longo de sua história contemporânea, modelos alternativos de prestação de serviços de eletricidade, compondo um painel extremamente rico e ilustrativo da relação, ao mesmo tempo complexa e dinâmica, que se estabelece entre agentes econômicos, instituições e contexto no âmbito da atividade, bem como da imprevisibilidade que cerca o encaminhamento e os resultados de processos reformistas de maior envergadura em seu arcabouço de regulação e controle. Conforme Carneiro, o desenvolvimento setorial compreende quatro fases com características distintas no tocante à configuração dos arranjos organizacionais e produtivos prevalentes na área. “O caminho percorrido (...) parte de uma situação caracterizada pela prevalência da (...) [ iniciativa privada] , em conexão a um baixo grau de institucionalização da prestação do serviço; avança a seguir na direção de um arcabouço regulatório muito mais abrangente e complexo, que implica drástica redução na autonomia decisória dos agentes privados (...);sofre posteriormente uma inflexão no sentido do progressivo intervencionismo estatal, que culmina na plena estatização da atividade; e retoma, por fim, a trilha do mercado” (2000: 86), o que se dá a partir dos anos noventa. Apreende-se, da análise realizada pelo autor, a dificuldade encontrada pelo país no sentido de estabelecer uma estrutura regulatória com a necessária capacidade de evitar ações predatórias ou lesivas ao interesse público e de atrair investimentos compatíveis com as necessidades de consumo da sociedade, de forma a assegurar a eficiência na provisão do serviço. A criação de “um ambiente regulatório razoável e crível” (Moura, 202: 104), como mostram as lições da história, é condição indispensável a que a inflexão recente na direção do mercado não seja portadora apenas de elevados custos para a economia e a sociedade.

### 3. A concepção e implementação das reformas setoriais

A reestruturação organizacional do setor elétrico segue as orientações gerais da agenda reformista introduzida no país nos anos noventa, que pode ser descrita como uma adesão ao receituário básico do denominado Consenso de Washington (Pereira et al., 1996; Ayerbe, 1998), onde se preconiza a redução do intervencionismo estatal na economia, através da adoção de medidas focadas na desregulamentação, na privatização e no equilíbrio fiscal. Na visão que se tornou dominante, o Estado deve se retirar da produção de bens e serviços onde

a competição pode ser fomentada pelos mecanismos de mercado, fortalecendo-se numa função regulatória capaz de atrair investimentos e de estimular a busca da eficiência produtiva. Revestida de forte perfil estatizado e enfrentando graves estrangulamentos financeiros, a prestação dos serviços de eletricidade vai se constituir, como seria de se esperar, numa das áreas prioritárias do esforço reformista desencadeado pelo governo.

A implementação de uma política consistente de desestatização supunha a redefinição do arcabouço regulatório da atividade, de forma a facilitar a transferência da propriedade das empresas, e, mais importante, a salvaguardar os interesses dos consumidores na prestação de um serviço com reconhecidas características de monopólio natural. Seria razoável esperar que as garantias de proteção aos consumidores já estivessem postas em prática quando da venda das estatais, significando que a estruturação do novo aparato de regulação e controle deveria preceder as ações de privatização. Não é isto, contudo, o que irá ocorrer, com o governo dando a partida às iniciativas privatizantes numa circunstância de total desaparelhamento regulatório, onde sequer a concepção básica daquilo que viria a ser o novo modelo setorial estava definida (Carneiro, 2000; Moura, 2002).

Esse “descompasso” entre as mudanças no perfil dos agentes e na institucionalidade do setor não é acidental, mas decorre da prioridade conferida pelo governo à agilização das iniciativas de desestatização, transformada numa espécie de fim em si mesmo. Indo direto ao ponto, a ênfase atribuída à privatização, que se manifesta na inclusão das empresas energéticas federais no âmbito do Programa Nacional de Desestatização (PND), lançado em 1992 pelo Governo Collor, leva a que as iniciativas no campo institucional se concentrem, num primeiro momento, na desregulação setorial, com o intuito de criar um ambiente capaz de atrair o interesse da iniciativa privada. A construção de um novo arcabouço regulatório ou a (re)regulação só será tratada numa etapa posterior, o que significa delegar, ainda que temporariamente, a responsabilidade de assegurar uma prestação eficiente dos serviços aos mecanismos de mercado, numa inversão de prioridades portadora de elevado risco social, para a sociedade.

A deflagração das mudanças nas regras do jogo com vistas à desestatização se dá na gestão presidencial de Itamar Franco. Dentro da estratégia gradualista que irá pautar a condução das reformas setoriais, o segmento de distribuição é escolhido como ponto de partida do processo de privatização, refletindo, entre outros fatores, a menor complexidade técnica e operacional imbricada na adequação de seus dispositivos regulatórios aos requisitos de atuação do capital. Atrair o interesse da iniciativa privada passava pela recuperação do equilíbrio financeiro das empresas distribuidoras, que se encontravam, quase sem exceção, com expressivos débitos a descoberto, e pela criação condições favoráveis de rentabilidade para os investimentos na área. A aprovação pelo Congresso Nacional, em 1993, da Lei n. 8.631, conhecida como Lei Elizeu Rezende, vem ao encontro desses objetivos, introduzindo alterações substantivas na institucionalidade do setor (Carneiro, 2000).

Com base na nova legislação, o governo realiza uma espécie de saneamento financeiro do sistema, eliminando a inadimplência acumulada na comercialização de energia entre empresas geradoras e distribuidoras, através de um amplo encontro de contas, que deixa, como subproduto, uma dívida em torno de US\$ 20 bilhões, “absorvida” pelo Tesouro Nacional (Rosa et al., 1998; Carneiro, 2001). A intenção de proporcionar condições de rentabilidade atraentes para a iniciativa privada, por sua vez, se expressa na redefinição das regras de fixação das tarifas cobradas na prestação do serviço. Junto com a revogação da equalização de preços na ponta do consumo, que vigorava desde os anos setenta, são introduzidas alterações nos parâmetros da sistemática de remuneração da atividade. Em lugar da garantia de uma

margem fixa de retorno, as tarifas passam a se basear nas estruturas de custos das empresas, sendo projetadas para refletir as correspondentes necessidades de fluxo de caixa, isto é, para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro de suas operações, numa espécie de retorno à concepção tarifária proposta pelo Código de Águas nos anos trinta (Carneiro, 2001). As mudanças envolvem também a instituição de duas classes de tarifa elétrica – a tarifa de suprimento, a ser cobrada pela geradora à distribuidora; e a tarifa de fornecimento, a ser cobrada pela distribuidora ao consumidor final -, em sintonia com a “desverticalização” do sistema propugnada pelas reformas delineadas para o setor (Sauer, 2002). Por fim, fica estabelecida a obrigatoriedade da celebração de contratos de compra e venda de energia, definindo-se, em simultâneo, critérios a serem observados na negociação entre as empresas, num esforço voltado a minimizar os custos de transação na transição para o novo modelo tarifário.

Nas atividades de geração, onde a privatização se antecipava mais complexa e de *timing* mais lento, já que supunha a prévia “desverticalização” das empresas (Carneiro, 2001), a estratégia governamental orienta-se inicialmente no sentido da abertura à participação de agentes privados na realização de investimentos na área. Isto implicava romper com a situação de quase monopólio que a institucionalidade vigente assegurava às grandes empresas estatais do setor. Esse propósito começa a tomar forma em 1993, com os Decretos n. 915 e n. 1.009, promulgados pelo governo federal. O primeiro autoriza a formação de consórcios de autoprodutores e concessionárias de energia elétrica para a construção de novos empreendimentos de geração hidráulica, dando a partida para a flexibilização dos dispositivos que regulavam a entrada na atividade. O segundo cria o Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica (SINTREL), garantido condições de livre acesso à infra-estrutura de transmissão, o que torna possível o escoamento e a comercialização da produção de qualquer usina geradora que viesse a ser implantada (Sauer, 2002).

A adequação do arcabouço regulatório à lógica de atuação da iniciativa privada se acelera no Governo Fernando Henrique Cardoso. Em 1995, é editada a Lei n. 8.987, que reafirma a obrigatoriedade de as concessões para a exploração de aproveitamentos hidrelétricos serem expedidas através de licitação, como prescrito na Constituição de 88 (Carneiro, 2000; Ferreira, 2000). No mesmo ano, o Congresso Nacional aprova a Lei n. 9.074, introduzindo procedimentos de concepção competitiva aplicáveis tanto na renovação quanto na outorga de novas concessões na área de geração. Concessionárias com atrasos no cronograma de implantação dos investimentos ficavam obrigadas, daí para frente, a firmar parceria com grupos privados visando a conclusão dos projetos, sob a ameaça de “punição” com a perda da concessão. Para as novas concessões, passa a vigorar o processo de licitação pelo menor custo unitário de energia gerada, prevendo-se também a licitação por outorga onerosa - leilão onde vence o maior lance oferecido. Para fomentar a concorrência, a nova legislação aprofunda a abertura à inserção da iniciativa privada na área. Permite a realização de investimentos de autoprodutores sem a necessidade de parceria com concessionárias públicas e institui a figura do produtor independente, autorizado a vender sua produção para consumidores livres (Sauer, 2002).

Concluindo, por assim dizer, o processo de “desregulamentação” do setor, através do qual são eliminados ou removidos os principais constrangimentos ou restrições à atuação de agentes privados nas atividades de distribuição e de geração, o foco do esforço reformista volta-se para a construção de um novo marco regulatório, afinado com a reconfiguração em curso nos arranjos organizacionais e produtivos do sistema. Para lidar com a questão, o governo contrata, no início de 1996, os serviços de uma firma de consultoria internacional, a Coopers & Lybrand (Rosa et al., 1998; Sauer, 2002). Na sequência, encaminha à apreciação do

Congresso Nacional projeto de lei propondo a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), com as atribuições de responder pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços de eletricidade e de desempenhar o papel de poder concedente de tais serviços. Aprovada ao final de 1996, através da Lei n. 9.427, e regulada quase um ano depois, pelo Decreto n. 2.335, a nova agência vai entrar em operação numa circunstância onde já se observa expressivo avanço das iniciativas privatizantes na área (Carneiro, 2000; Moura, 2002).

Iniciado com a implantação da ANEEL, o movimento de reinstitucionalização setorial somente adquire contornos mais sólidos e consistentes em 1998, quando da promulgação da Lei n. 9.648, que vem conferir materialidade às principais recomendações do relatório da Coopers & Lybrand, apresentado em meados do ano anterior (Carneiro, 2001). A essência do novo modelo setorial repousa na estruturação de um mercado aberto de comercialização de energia elétrica, fundado no livre acesso à rede transmissora. Sua implementação envolve o desmembramento dos ativos de transmissão, mantidos sob domínio público, e a concomitante instituição da figura do Operador Independente do Sistema (OIS) para responder pelo planejamento e administração dos fluxos de eletricidade no âmbito da rede transmissora interligada. A centralização do despacho de toda a energia comercializada nas mãos de um organismo independente, vale ressaltar, provê os investidores privados de garantias e salvaguardas contra ações administrativas arbitrárias do governo, “neutralizando”, por assim dizer, o poder de ingerência advindo de sua condição de proprietário das linhas de transmissão. A remodelagem setorial se completa com a proposta de criação do Mercado Atacadista de Energia (MAE), voltado a provisionar canais e mecanismos capazes de facilitar e estabilizar as transações de compra e venda de energia, prevendo a celebração de contratos bilaterais de médio ou longo prazo e a realização de operações à vista. Num reconhecimento tácito “dos altos e imprevisíveis custos” (Lima Jr., 1997: 114) de qualquer mudança institucional de maior envergadura, o texto legal estabelece uma fase de transição na passagem para o novo modelo, na qual vigorariam contratos bilaterais obrigatórios – os denominados contratos iniciais, com vigência até meados de 2002 -, que garantiam às distribuidoras fornecimento regular de eletricidade em bases similares aos acordos anteriormente firmados com as geradoras (Sauer, 2002). Finda a transição, seria conferida maior liberdade e autonomia decisória às empresas, congruente com a pretendida implantação de um mercado competitivo ou concorrencial na área.

Com a definição do arcabouço do novo modelo regulatório, restava complementar o processo de reestruturação organizacional do setor, dando sequência às privatizações, que haviam ficado restritas, até então, às atividades de distribuição. Atendendo a esse propósito, a mesma Lei n. 9.648 determina o desmembramento das estatais remanescentes, separando, em termos administrativos e operacionais, os ativos de geração, de distribuição e de transmissão. Apenas a transmissão permaneceria sob domínio público, sendo percebida como uma espécie de monopólio natural de difícil transferência para a iniciativa privada, pelo caráter estratégico que o despacho de energia assumia na dinâmica de funcionamento do sistema. Nas atividades de geração e distribuição, pretendia-se aproveitar plenamente o interesse dos potenciais investidores, estendendo as privatizações o máximo possível.

#### 4. O processo de reconfiguração organizacional e produtiva do setor

Como “enunciados quando da contratação da Coopers & Lybrand para elaborar” (Sauer, 2002: 145) o novo modelo regulatório da atividade, os objetivos finalísticos das reformas setoriais envolviam a capitalização do sistema e o incremento da eficiência de seus processos produtivos, de forma a proporcionar melhorias sustentadas na qualidade da prestação dos

serviços e a concomitante redução de preços para o consumidor. A capitalização seria instrumentalizada pela privatização, articulada à entrada de novos agentes privados na área de geração, o que contribuiria para “aliviar” o aporte de recursos fiscais necessários à realização de investimentos na expansão do sistema. A melhoria na qualidade do atendimento e, especificamente, a redução de preços na ponta do consumo viriam na esteira da criação de um mercado aberto de comercialização de eletricidade, consoante a premissa de que a concorrência fomenta ganhos de produtividade, revertidos em benefício da sociedade. Se eram esses os propósitos visados, as reformas empreendidas definitivamente não cumpriram o que prometeram. Além disso, e não menos importante, a ocorrência de resultados adversos ou desfavoráveis acabou dificultando a plena implantação do novo modelo setorial, numa transição incompleta onde sequer o ciclo das privatizações foi concluído.

Esboçadas no Governo Collor, as ações de privatização somente adquirem efetividade na gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso, impulsionadas não só pela adequação do arcabouço regulatório, mas pelo envolvimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na concessão de incentivos de natureza fiscal e creditícia com o intuito de fomentar o interesse pela participação no processo. Refletindo os efeitos combinados dos estímulos governamentais e das mudanças introduzidas nas regras do jogo, que asseguravam perspectivas atraentes de remuneração ao capital, as privatizações avançam rapidamente no setor, concentrando-se na área de distribuição (Carneiro, 2000; Sauer, 2002). A desestatização se inicia com as vendas da Escelsa e da Light - empresas distribuidoras controladas pelo governo federal, através da Eletrobrás – ocorridas, respectivamente, em 1995 e 1996. No ano seguinte, oito concessionárias estaduais são transferidas para a iniciativa privada. Novas e expressivas privatizações ocorrem em 1998, para perderem o fôlego em 1999, quando são realizadas as duas últimas ações na área, envolvendo a Paranapanema e a Tietê, ambas de propriedade do governo paulista. Do processo resultam a transferência de vinte e uma empresas estatais para o domínio do capital privado, e sua entrada como sócio minoritário na Cemig, de propriedade do governo mineiro (Sauer, 2002).

De acordo com dados do BNDES (2002), as privatizações setoriais proporcionaram, ao governo federal, uma receita da ordem de US\$ 3,907 bilhões, à qual se acrescem outros US\$ 1,670 bilhões correspondentes a transferência de dívidas, totalizando US\$ 5,577 bilhões. No âmbito das empresas estaduais, renderam US\$ 20,500 bilhões que, somados a US\$ 5,840 bilhões referentes a transferência de dívida, alcançam US\$ 26,340 bilhões. O montante geral “arrecadado” atinge, portanto, US\$ 31,917 bilhões, embutindo um ágio médio de 27,7% sobre o preço mínimo estabelecido para a venda através de leilão. São números inegavelmente expressivos, que sinalizam na direção da obtenção de resultados exitosos por parte das iniciativas privatizantes na área. Trata-se, contudo, de êxito apenas aparente, que se desfaz quando são levados em consideração critérios que não se resumem à maximização das receitas geradas pelas vendas das estatais.

É possível identificar duas fases distintas no processo de privatização quanto ao encaminhamento das ações e aos resultados financeiros obtidos. A primeira delas corresponde ao período 1995-97 e se caracteriza pelo maior interesse da iniciativa privada na aquisição das empresas colocadas à venda. Dos treze leilões realizados no período, apenas no da Light não houve ágio sobre o preço mínimo fixado pelo governo. O envolvimento do BNDES no financiamento da compra também ficou restrito a um único caso - o leilão da CPFL -, justamente o de maior valor de venda alcançado pelo setor. Na segunda fase, compreendendo o período pós 1997, ocorre um refluxo no interesse pelas empresas ofertadas, com o progressivo esvaziamento dos leilões. Das oito estatais postas à venda, somente três envolveram pagamento de ágio sobre o preço mínimo pré-estabelecido. Além disso, o



BNDES passa a desempenhar papel de extrema importância na viabilização das iniciativas privatizantes, prestando apoio financeiro a nada menos que cinco grupos vencedores dos leilões (Quadro 1), entre os quais se incluem empresas do porte da Enron, Duke Energy e AES, de capital americano. A partir do final de 1999, as novas privatizações então programadas deixam de acontecer, refletindo as incertezas decorrentes de mudanças adversas no ambiente interno e externo, agravadas pela crise energética que culmina na adoção de medidas de racionamento (Carneiro, 2001). A exacerbação do risco influenciou as preferências e os interesses, tanto do governo quanto dos potenciais interessados em investir na atividade, levando a condutas defensivas que praticamente inviabilizaram a continuidade do movimento de desestatização. Isto se dá exatamente no momento em que as privatizações se deslocavam das distribuidoras para as geradoras, implicando na manutenção do controle estatal sobre empresas do porte de Furnas, Chesf e Eletronorte, num resultado não antecipado nem pretendido pelo governo.

**QUADRO 1**  
**Resultados dos Leilões de Privatização do Setor Elétrico**

Período	Nº de Empresas		Pagamento de Ágil		Participação do BNDES	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1995-1997	13	100,0	12	92,3	1	7,7
Pós-1998	8	100,0	3	37,5	5	62,5
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100,0</b>	<b>15</b>	<b>71,4</b>	<b>6</b>	<b>28,6</b>

**Fonte:** dados básicos: BNDES. Disponível em <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em set./2002

Além de parciais ou inconclusas, as privatizações também não conduzem à pretendida capitalização do sistema. Cabe observar, a esse respeito, que a desestatização foi precedida pela realização de um “saneamento” não apenas administrativo-operacional como financeiro das empresas colocadas à venda. As dívidas remanescentes do processo, isto é, aquelas não assumidas pelo Tesouro Nacional, somavam, como visto, US\$ 7,447 bilhões, correspondendo a 30,5% do montante total arrecadado através de leilão - da ordem de US\$ 24,407 bilhões -, que expressa o valor atribuído pelo mercado aos ativos das empresas privatizadas. Em outras palavras, o próprio governo foi levado a capitalizar as empresas, deixando-as com um nível relativamente baixo de endividamento, de forma a viabilizar os intentos privatizantes. Tais dívidas não foram liquidadas quando da realização dos leilões, mas apenas transferidas para os novos grupos controladores dos ativos das empresas. Como parcela não desprezível dos leilões envolveu financiamentos aos compradores e, por consequência, a contratação de novas dívidas pelo setor, impõe-se a conclusão de que a privatização implica uma piora no perfil de endividamento das empresas do sistema, e não o contrário, “frustrando” as expectativas pouco realistas depositadas pelo governo no processo.

Por sua vez, a ênfase na maximização das receitas obtidas com a venda das concessionárias elétricas, como observa Scarpinella (1999), contribui para elevar as expectativas dos compradores quanto ao retorno do capital investido. Em tais circunstâncias, é mais do que razoável esperar que os novos controladores procurassem adotar condutas voltadas à redução do tempo de recuperação dos recursos aplicados na aquisição das empresas privatizadas. Na ausência de uma ação reguladora eficaz por parte da administração pública, até porque o novo aparato regulatório sequer existia, será exatamente esse o tipo de postura prevalecente no segmento privatizado do setor (Rosa, 1998; Sauer, 2002). Além do corte de custos, uma das estratégias recorrentes com vistas ao incremento na apropriação de lucros consiste na redução do “volume de capital disponível para novos investimentos” (Rosa, 1998: 169). Assim, a

despeito de substanciais elevações nas tarifas de energia, como se verá mais adiante, o processo converge para a gradativa fragilização econômico-financeira das empresas sob controle privado, como ilustra a grave crise enfrentada atualmente pelas subsidiárias do grupo AES, que vem encontrando dificuldades em honrar os compromissos com a amortização do empréstimo contratado junto ao BNDES.

Junto com a capitalização, buscava-se, com implementação das reformas, “solucionar” as dificuldades que vinham sendo enfrentadas, desde meados dos anos oitenta, no financiamento dos projetos de expansão do sistema. Dada a deterioração da capacidade de inversão das estatais elétricas (Rosa, 1998; Carneiro, 2000; Sauer, 2002), caberia à iniciativa privada, na concepção do novo modelo setorial, assumir o protagonismo na alocação de recursos na área, de forma a assegurar os investimentos necessários à prestação do serviço dentro de um padrão satisfatório de qualidade. Na contramão das expectativas governamentais, contudo, o que se observa ao longo dos anos noventa é uma situação que combina um baixo volume de inversões no setor com a prevalência da hegemonia estatal frente ao capital privado.

De uma média anual na faixa de US\$ 12,6 bilhões na década de oitenta, os investimentos no setor elétrico caem para uma média anual de US\$ 7,0 bilhões na primeira metade da década de noventa (Rosa, 2002). Como não havia ocorrido, até então, nenhuma alteração substantiva no perfil dos agentes atuantes na área, tal retração reflete, basicamente, um refluxo nas inversões realizadas pelas empresas controladas pelo poder público. As ações de privatização desencadeadas a partir de 1995 não irão reverter essa tendência. Ao contrário, a realização de investimentos na área declina ainda mais, para se situar em patamar inferior a US\$ 6,0 bilhões ao ano na segunda metade da década. Mais importante, o declínio só não foi maior em função do desempenho das empresas públicas remanescentes, que responderam pela ampla maioria dos recursos aplicados no sistema.

De fato, em nenhum ano da segunda metade da década de noventa, à exceção de 1999, o volume de investimentos das empresas estatais foi inferior ao de 1995, que marca o início efetivo das privatizações no setor (Quadro 2). Vale dizer, a despeito de numericamente reduzidas, em decorrência das ações de desestatização, as empresas sob controle público não apenas conseguem manter, como chegam a ampliar, seu nível global de investimento. No caso das empresas privadas – aquelas que já pertenciam a particulares antes das privatizações – as inversões não ultrapassam o patamar observado em 1995, sinalizando que a menor “concorrência” das empresas públicas não revela-se suficiente, por si só, para influenciar positivamente suas decisões de investimento. O desempenho mais sofrível, contudo, remete às empresas privatizadas, com investimentos muito pouco expressivos e quase que marginais no conjunto do setor. A contribuição mais relevante por parte dos agentes privados vem dos produtores independentes de energia, cujas inversões apresentam tendência ao crescimento ao longo do período considerado, chegando, em 1999, a um montante próximo à metade daquilo que foi aplicado pelas empresas estatais.

**QUADRO 2**  
**Investimentos Globais no Setor Elétrico, por tipo de investidor, no período 1995-1999**  
**R\$ Bilhões**

<b>Tipo de Empresa</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Privada	0,4	0,2	0,4	0,3	0,1
Privatizada	-	-	0,1	0,1	0,1
Produtor independente <sup>(1)</sup>	0,3	0,3	0,6	0,8	1,6
Estatal	3,7	4,6	5,0	4,2	3,4
<b>Total</b>	<b>4,4</b>	<b>5,1</b>	<b>6,1</b>	<b>5,4</b>	<b>5,2</b>

**Fonte:** BNDES. Informe de Infra-estrutura, nº 53. Dez./2000.

Obs.: (1) inclui autoprodutor

A recuperação dos níveis de investimento revelava-se crucial a que o país pudesse reverter a tendência ao crescimento mais elevado do consumo de eletricidade comparativamente à geração, que se manifesta a partir de 1984 – conforme dados da Eletrobrás (2002) – e adentra a década de noventa. Sem essa reversão, o estrangulamento no suprimento energético era mera questão de tempo. A crise “anunciada” vai se materializar no ano de 2001, conduzindo à adoção de medidas de racionamento, num ajustamento compulsório da demanda à oferta. Os resultados insatisfatórios das reformas pró mercado acabam não deixando escolha ao governo, que se vê constrangido a reassumir um papel mais ativo tanto na coordenação das atividades do sistema quanto na expansão de sua capacidade de atendimento, paralisando de vez as iniciativas privatizantes.

Na esteira da implementação das reformas, as tarifas de energia cobradas ao consumidor vão experimentar fortes elevações, penalizando sobretudo os consumidores residenciais. Num primeiro momento, os aumentos visavam criar condições de rentabilidade capazes de atrair o interesse de potenciais investidores na aquisição das estatais colocadas à venda. Com o deslanche das privatizações, os reajustes tarifários se fazem em nome da garantia do equilíbrio econômico e financeiro das empresas privatizadas. Mais recentemente, novos e expressivos aumentos serão realizados sob o argumento da necessidade de compensar os impactos do racionamento sobre a receita operacional do sistema e de provisionar recursos para financiar a adequação da oferta. Assim, entre 1995 e 2002, a tarifa média de energia sofre variação nominal de 132,5%, ou de 57,9% em termos reais. Em igual período, a variação nominal da tarifa residencial alcançou 167,4%, quase que dobrando em termos reais, num aumento de 92,7% (Quadro 3).

**QUADRO 3**  
**Evolução nominal e real das tarifas média e residencial de energia elétrica,**  
**em anos selecionados**

Tarifa	1995	2002 <sup>(1)</sup>	Variação	
			Nominal %	Real <sup>(2)</sup> %
Residencial	76,26	203,88	167,40	92,70
Média	59,58	138,55	132,50	57,90

**Fonte:** dados básicos

ANEEL. Disponível em <<http://www.aneel.gov.br>>. Acesso em Ago./2002

FIPE. Disponível em <<http://www.fipe.com.br>>. Acesso em Ago./2002

Obs.: (1) dados referentes a Ago./2002

(2) preços deflacionados de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) da FIPE

Em síntese, as mudanças implementadas no modelo organizacional e produtivo do setor elétrico conduzem a resultados relativamente satisfatórios do ponto de vista da geração de receitas para os cofres públicos, atendendo a objetivos da política de estabilização adotada pelo governo. Não trazem, contudo, nenhuma melhoria efetiva no desempenho operacional do sistema e na qualidade da prestação do serviço (Rosa, 2002; Sauer, 2002). Ao contrário de ganhos de eficiência, o que se observa é a retração dos investimentos, aumentando em muito a margem de riscos associados a estrangulamentos na capacidade de atendimento. Como se não bastasse, os consumidores são “premiados” com elevações sistemáticas nas tarifas de energia, numa clara deterioração da relação benefício-custo da atividade sob o prisma social.

## 5. Conclusões: o que deu errado?

Embora não se possa fazer nenhuma afirmativa mais categórica a respeito de qual seria o modelo mais adequado para a organização dos serviços de eletricidade no país, até porque o desempenho de modelos alternativos depende das condições financeiras, tecnológicas e econômicas prevalecentes no ambiente em que estes operam, existem evidências suficientes na análise realizada para se concluir que as reformas setoriais fracassaram. Mais importante que constatar que fracassaram, contudo, é ressaltar que dificilmente poderiam ter sido bem sucedidas. Indo direto ao ponto, o insucesso do esforço reformista empreendido pelo governo não é acidental, mas fruto de “erros” incorridos na formulação do novo modelo setorial e em sua implementação.

O equívoco central cometido na concepção das reformas setoriais remete a uma espécie de adesão acrítica à idéia de eficiência alocativa como atributo do mercado. É como se a mera transferência da responsabilidade pelo desenvolvimento das atividades para a iniciativa privada fosse suficiente, em si mesma, para promover melhorias sustentadas no desempenho do sistema. A criação de um ambiente competitivo, que constitui uma premissa crucial da dinâmica de mercado, não é devidamente incorporada na arquitetura do novo modelo de organização do setor. Além de parcial, já que projetada basicamente para o comércio atacadista de energia, a “concorrência” introduzida pelas reformas se fundamenta em regras do jogo que enfatizam a criação de condições propícias à iniciativa privada, deixando em plano secundário ou mesmo “sacrificando” a proteção dos interesses dos consumidores.

No circuito da distribuição, todos os consumidores, à exceção dos denominados consumidores livres - numericamente pouco expressivos -, constituem mercado cativo das empresas distribuidoras, que desfrutam de condições monopolísticas em suas respectivas áreas de atuação, asseguradas por contratos de concessão. São circunstâncias onde a proteção institucional aos interesses dos consumidores, reconhecidamente, revela-se indispensável, sobretudo no tocante à definição das tarifas de energia, o que exige a definição de mecanismos adequados de regulação e controle, capazes de evitar abusos de preços. As novas regras tarifárias estabelecidas pelas reformas, contudo, não estão focadas na garantia de proteção aos consumidores, assegurando-lhes níveis de preços que não impliquem transferência “injusta” de renda às distribuidoras, e sim nos interesses destas últimas, sendo projetadas, como visto, para assegurar o equilíbrio econômico financeiro de suas operações. Com regras dessa natureza, não há incentivo à busca de eficiência produtiva, já que a ineficiência não é “punida”, ou seja, não implica prejuízos às empresas, à medida que custos mais elevados podem ser “socializados” entre os consumidores, através de aumentos de preços. Por outro lado, reduções que venham a ser obtidas nos custos da prestação do serviço, qualquer que seja sua natureza, não serão repassadas espontaneamente para as tarifas cobradas ao consumidor, já que renunciar a incrementos na margem de lucros, “socializando” ganhos, é incongruente com a lógica de mercado. Como cabe às empresas a iniciativa de propor revisões nas tarifas de energia, a probabilidade de que os consumidores venham a ser beneficiados revela-se muito restrita, para não dizer que é praticamente nula.

Do lado da geração, a concorrência determinada pelo novo modelo setorial revela-se também insuficiente para assegurar um suprimento adequado de energia ao menor custo possível. A própria estrutura da produção de eletricidade no país, caracterizada por forte predominância da geração hidráulica, limita consideravelmente a autonomia decisória das empresas geradoras quanto à operação de suas usinas, já que exige algum tipo de coordenação centralizada com vistas à otimização do aproveitamento da capacidade instalada do sistema. Isto tende a fazer, dos contratos bilaterais, a opção mais razoável para as empresas geradoras

no tocante à venda da energia produzida, ainda que eventualmente menos rentável. A previsão de uma fase de transição onde vigorariam contratos iniciais obrigatórios sinaliza nessa direção, proporcionando, ao mesmo tempo, parâmetros de referência para a renovação ou negociação de novos contratos com as distribuidoras. O acordo entre as partes vê-se facilitado, ademais, pela já citada garantia de equilíbrio econômico e financeiro às distribuidoras, que permite o repasse integral dos custos de aquisição de energia para os consumidores finais. Mesmo a concorrência introduzida na licitação dos novos projetos de geração não parece capaz de instrumentalizar ganhos relevantes para o consumidor sob a forma de redução nos preços da energia. É o que se apreende dos resultados das licitações promovidas na área, onde tendem a prevalecer, conforme Sauer (2002), os leilões pelo maior lance ofertado e não pela oferta de menor custo por unidade de energia produzida.

Outro importante aspecto a considerar é que, se deixada sob responsabilidade da iniciativa privada, a ampliação do parque gerador passa a depender essencialmente das perspectivas de ganho econômico. O suposto implícito da dinâmica de mercado é que o lucro estimula a realização de investimentos na expansão da oferta. Não há, no entanto, nenhuma garantia de que isto de fato venha a ocorrer. Ao contrário, a restrição da oferta influencia a formação de preços, representando uma alternativa ao alcance das empresas com vistas à elevação da margem de lucros. Se prevalecer essa opção, o que não é improvável nem difícil de ocorrer, o resultado será uma combinação perversa de energia escassa e cara.

O equívoco central incorrido na implementação das reformas se manifesta, em síntese, na deflagração das ações de desregulamentação e, principalmente, de desestatização, desatrelada de um processo simultâneo e articulado de reconstrução do aparato de regulação e controle da atividade. Como discutido anteriormente, a criação da nova agência reguladora, a ANEEL, e a definição dos novos princípios e formatos regulatórios vão se dar numa circunstância onde já se observava acelerado avanço da iniciativa privada na área, especialmente no segmento de distribuição. A reconfiguração do perfil dos agentes atuantes no setor, sem a concomitante adequação do aparato regulatório, aumenta em muito a complexidade imbricada na condução do esforço reformista, reduzindo o grau de controle e a previsibilidade quanto aos rumos e resultados do processo. Na ausência de capacidade de regulação e controle suficientemente estruturada para evitar ações predatórias por parte dos novos agentes, os consumidores de um modo geral e a sociedade como um todo ficam a descoberto face à adoção de condutas lesivas por parte das empresas, incidindo tanto sobre a qualidade dos serviços que prestam, quanto sobre os preços cobrados por estes mesmos serviços.

Finalizando, o desempenho eficiente que se atribui à atuação dos agentes privados depende fundamentalmente da concorrência no ambiente em que operam. Em atividades onde os elementos de monopólio natural são muito fortes, como é o caso dos serviços de eletricidade, a criação de condições “adequadas” de competição exige um esforço deliberado e consistente de regulação, capaz de promover um balanço apropriado dos múltiplos interesses imbricados na questão. Não é isto, contudo, o que se observa no setor. Movido pelo propósito de obter respostas rápidas nos intentos de reduzir o intervencionismo estatal na área, o governo acelerou as privatizações sem demonstrar o mesmo empenho na construção da capacidade regulatória. Equívocos dessa natureza tendem a produzir mais custos que benefícios, como de fato o produziram, com a “conta” sendo paga pelo consumidor, em nome do qual as reformas foram feitas.

## Referências bibliográficas

- AYERBE, L. F. *Neoliberalismo e Política Externa na América Latina*. São Paulo: Ed. Da UNESP, 1998.
- BRASIL. Ministério das Minas e Energia. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Atlas de energia elétrica do Brasil*. Brasília: ANEEL, 2002.
- BUCHANAN, J. M. Toward analysis of closed behavioral systems. In: BUCHANAN, J. M.; TOLLISON, R.D. (ed.). *Theory of Public Choice*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1972.
- BUCHANAN, J. M. Why does government grow? In: BORCHERDING, T. *Budgets and Bureaucrats: the sources of government growth*. Durham: Duke University Press, 1977.
- BUCHANAN, J. M. *Liberty, Market and State*. Brighton: Wheatshaft Books, 1986.
- CARNEIRO, R. A atual crise energética brasileira: lições não aprendidas ou incompetência governamental. In: [cevp.ufmg.br/bacp](http://cevp.ufmg.br/bacp), jul/2001.
- CARNEIRO, R. Estado, Mercado e o Desenvolvimento do Setor Elétrico Brasileiro. 2000. 400f. Tese. (Doutorado em Ciências Humanas – Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- CARSON, R. B. *O Que os Economistas Sabem: um manual de política econômica para a década de 90 e depois*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.
- DAHL, R. A. Porque mercados livres não bastam. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, 1993.
- DOWNS, A. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown & Company, 1997.
- ELSTER, J. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FERLIE, E. et al. *A Nova Administração Pública em Ação*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.
- FERREIRA, C. K. A. Privatização do setor elétrico no Brasil. In: PINHEIRO, A. C.; FUKASAKU, K. (org.). *A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES-OCDE, 2000.
- FRANCIS, J. *The Politics of Regulation: a comparative perspective*. Blackwell: Oxford, 1993.
- INFORME INFRA-ESTRUTURA. Rio de Janeiro: Área de Projetos de Infra-estrutura do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, n. 53, dez. 2000. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br>. Acesso: set/2002.
- JAY, P.. *A Riqueza do Homem: uma história econômica*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

JEPPERSON, R.. Institutions, institutional effects and institutionalism. In: POWELL, W. W.; DiMAGGIO, P. J. (ed.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

LIMA JR., O. B. *Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

MARCH, J., G.; OLSEN, J. P. *Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, 1989.

MERCURO, N.; MEDEMA, S. G. *Economics and the Law: from Posner to post-modernism*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

MOURA, M. G. Agências regulatórias no Brasil: os casos dos setores de telecomunicações, eletricidade e petróleo/gás natural. *Revista do Serviço Público / Fundação Escola Nacional de Administração Pública – Brasília*, n. 2, abr-jun/2002.

MUELLER, D. C. *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

NISKANEN, W. A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.

PEREIRA, L. C. B.; MARAVALL, J. M.; PRZEWORSKI, A. *Reformas Econômicas em Democracias Novas: uma proposta social-democrata*. São Paulo: Nobel, 1996.

POWELL, W. W. Expanding the scope of institutional analysis. In: POWELL, W. W.; DiMAGGIO, P. J. (ed.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

PRZEWORSKI, A. A falácia neoliberal. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, p. 209-225, 1993.

PRZEWORSKI, A. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

PRZEWORSKI, A. Reforma do Estado, responsabilidade política e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 32, ano 11, out/1996.

REISMAN, D. *The Political Economy of James Buchanan*. College Station: Texas A&M University Press, 1990.

ROSA, L. P. A Crise de Energia Elétrica: causas e medidas de mitigação. In: BRANCO, A., M. (org.). *Política energética e crise de desenvolvimento: a antevisão de Catullo Branco*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. P. 81-95.

ROSA, L. P. et al. *A Reforma do Setor Elétrico no Brasil e no Mundo: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1998.

SAUER, I. L. Energia Elétrica no Brasil Contemporâneo: a reestruturação do setor, questões e alternativas. In: BRANCO, A. M. (org.). *Política energética e crise de desenvolvimento: a antevisão de Catullo Branco*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 117-225.

SCARPINELLA, C. A. Porto Primavera: o paradigma de análise e os processos de decisão e implantação. 1999. 184 f. Tese. (Doutorado em Energia) – Escola Politécnica / Instituto de eletrônica e energia / Instituto de Física / Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo.

VICKERS, J.; YARROW, G. *Privatization: an economic analysis*. Cambridge: The MIT Press, 1989.

VINCENT, A. *Ideologias Políticas Modernas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995.

WILLIANSO, O. E. *Markets and Hierarchies: analysis and anti trust implications*. New York: Macmillan, 1975.

WILLIANSO, O. E. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press, 1985.