O GOVERNO LULA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO SETOR ELÉTRICO

Hemerson Luiz Pase
Humbero José da Rocha

Resumo

Este artigo analisa as políticas públicas de infraestrutura do setor elétrico no período de 2003 a 2010 quando as duas gestões presidenciais no Brasil estiveram a cargo de Luís Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores – PT. A análise de políticas públicas é utilizada como instrumental teórico e metodológico para interpretar as opções teóricas orientadoras e o método de implantação da política energética contemporânea no Brasil. Neste sentido discute-se a trajetória histórica da produção energética brasileira, destacando a herança dos governos militares, bem como a mudança / reforma do papel do Estado empreendido a partir da redemocratização e, principalmente, pela mão dos governos Collor/Itamar (1990–1994) e FHC (1995–2002). O problema de pesquisa investiga a configuração do modelo energético brasileiro a partir de uma gestão federal comandada por um partido político de centro esquerda constituído fortemente vinculado aos movimentos sociais e sindicais críticos das relações de produção capitalista. As conclusões indicam que as políticas públicas de infraestrutura e do setor elétrico no governo Lula não rompem com a perspectiva reformista do Estado, aprofundando sua materialização em razão da necessidade de manter a credibilidade externa e a governabilidade interna.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Infraestrutura; Setor Elétrico; Hidrelétrica; Governo Lula.

Abstract

This article examines the public policy infrastructure of the electricity sector in the period 2003 to 2010 when the two presidential administrations in Brazil have been in charge of Luis Inacio Lula da Silva of the Workers Party - PT. The policy analysis is used as theoretical tools and methodological options to interpret the theoretical guidelines and the method of implementation of energy policy in contemporary Brazil. In this sense we discuss the historical trajectory of the Brazilian energy production, highlighting the legacy of military governments, and the change/reform the state's role undertaken from democratization, and especially by the hand of Collor/Itamar (1990-1994) and Cardoso (1995-2002). The problem of research investigates the template configuration Brazilian energy from a federal administration headed by a political party formed center-left strongly linked to social movements and trade union critics of capitalist production relations. The findings indicate that public policy infrastructure and power sector in the Lula government did not break with the reformist outlook of the state, deepening its materialization because of the need to maintain external credibility and internal governance.

Keywords: Policy Analysis; Infrastructure; Electricity Sector; Hydroelectric; Lula.

Introdução

O desenvolvimento de uma nação pode ser definido de várias formas. Para alguns é resultado inexorável do crescimento econômico, para outros, este é apenas um dos aspectos, sendo necessário agregar-lhe a qualidade de vida, a consolidação democrática, a sustentabilidade ambiental. Neste sentido a infraestrutura é uma de suas pilstras sob a qual se sustenta o desenvolvimento de uma nação seja para possibilitar o acesso à saúde e ao saneamento, possibilitando o deslocamento de cargas e pessoas e movimentando máquinas, indústrias, automóveis e bens de consumo duráveis, de um modo geral. Dentro da área da infraestrutura um dos setores mais sensíveis é o de produção de energia, pois é intensivo em capital e tecnologia que exigem grandes investimentos para produzir qualquer incremento na oferta. Não obstante, é muito mais oneroso quando falta, ou seja, como afirmam vários analistas do setor energético, energia cara é aquela que não se tem.

No Brasil o setor de produção energética a partir das hidrelétricas originou-se no final do século XIX até a década de 1930 a partir de investimentos privados na produção de energia elétrica, cujos excedentes eram repassados para o poder público local manter uma rudimentar iluminação pública e/ou movimentar bondes de transporte. Contudo foi o investimento público direto feito pelo Estado no período que compreende os anos 1930 a 1980 que consolidou e fez crescer a oferta de energia. Essa oferta era necessária para movimentar o parque industrial, tanto quanto para possibilitar o processo de urbanização e acesso da população a serviços públicos e ao conforto dos bens duráveis.

Na década de 1990 observou-se um movimento no sentido de retomada da atuação privada na produção hidrelétrica através da opção que o Estado brasileiro realiza no sentido de se retirar de alguns setores econômicos repassando-os à iniciativa privada. Este movimento coincide com o processo de redemocratização brasileiro (final da década de 1980), período em que o país vivia um processo de crescentes índices inflacionários e de um completo descontrole fiscal e financeiro

comprometendo o orçamento público com uma dívida externa crescente e com políticas sociais centralizadas e ineficientes, em razão da concepção antifederalista dos governos militares.

No período contemporâneo ocorreu uma retomada do protagonismo do Estado em relação às políticas públicas energéticas em razão da reconfiguração das relações de poder que venceram as eleições majoritárias no Brasil.

Este artigo analisa as políticas públicas de infraestrutura de produção de energia elétrica no período de 2003 a 2010 quando as duas gestões presidenciais no Brasil estiveram a cargo de Luís Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT), criado no final da ditadura militar articulando setores sindicais e populares que, embora possuindo distintas concepções teóricas e metodológicas que oscilavam da reforma do capitalismo à revolução socialista, mantinham uma concepção de esquerda definindo as políticas sociais e, de modo geral, as políticas públicas de desenvolvimento como ações que devam ser executadas completamente, ou no mínimo, fiscalizadas e reguladas pelo Estado. Será utilizada a análise de políticas públicas como instrumental teórico e metodológico para abordar as opções teóricas orientadoras e o método de implantação da política energética contemporânea no Brasil. Neste sentido discute-se a trajetória histórica da produção energética brasileira, destacando a herança dos governos militares, bem como a mudança/reforma do papel do Estado empreendido a partir da redemocratização e, principalmente, pela mão dos governos Fernando Collor de Melo/Itamar Franco (1990–1994) e Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995–2002). O problema de pesquisa investiga a configuração do modelo energético brasileiro a partir de uma gestão federal comandada por um partido político de centro esquerda constituído, fortemente vinculado a setores populares e sindicais críticos das relações de produção capitalista. A hipótese afirma que as políticas públicas energéticas no governo Lula, particularmente as de produção hidrelétrica, não romperam com a perspectiva anterior, pois necessitava estabelecer a governabilidade, o que exigiu um equilíbrio teórico e ideológico entre as concepções teóricas e ideológicas do PT, das forças

sociais e políticas que historicamente o apoiaram e da coalizão governista e no congresso nacional.

Neste sentido o artigo está organizado em três seções. A primeira discute a concepção teórica da análise de políticas públicas que servirá como aporte metodológico para analisar as políticas de produção hidrelétrica no Brasil no período recente (2003-2010). A segunda seção faz um resgate histórico das políticas energéticas no Brasil com destaque para aquelas de produção hidrelétrica, já que o tamanho do território e a conformação topográfica do país favorecem essa matriz energética sustentável. A terceira seção analisa as políticas públicas do setor elétrico no período de 2003-2010 quando o governo brasileiro opta por uma concepção de mercado regulado pelo Estado.

Importante destacar que este artigo é fruto das reflexões no âmbito do Projeto de pesquisa e desenvolvimento *Avaliação dos resultados e proposição de modelo de elaboração de programas de remanejamento de populações atingidas por empreendimentos hidrelétricos*, financiado pela Barra Grande Energia (BAESA) e fiscalizado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

A análise de políticas públicas

Atualmente observa-se um crescente interesse sobre as políticas públicas como materialização da ação do Estado. Segundo Souza (2006) o interesse pela moldura legal e institucional e o processo político de produção de decisões, elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas assume importantes feições impulsionadas por três razões: as políticas restritivas de gastos na maioria dos países, principalmente nos em desenvolvimento; a substituição das visões keynesianas do papel do Estado por visões neoliberais que defendem o ajuste fiscal, equilíbrio financeiro e afastamento da economia e das políticas sociais. Por último, a democratização impõe dificuldades de formar coalizões de governo capazes de solucionar minimamente o problema do desenvolvimento com crescimento econômico e inclusão social.

A análise de políticas públicas enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos Estados Unidos da América (EUA) na década de 1930¹, rompendo a tradição de estudos na Europa que primavam pela análise sobre o Estado e suas instituições sem se preocupar com a produção dos governos. Nos EUA, ao contrário, a área surge na academia na área da administração pública sem relações com a teoria do Estado, passando direto para ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. O pressuposto analítico para a constituição e consolidação dos estudos sobre as políticas públicas é que em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006).

A trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público. O primeiro caminho segue a tradição de Madison que, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo segue a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o *bom* governo; e o terceiro caminho analisa as políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações.

Na área do governo propriamente dito, a introdução da análise de políticas públicas como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências. Um grupo de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros e sociólogos coordenados por Robert McNamara² influenciados pela teoria dos jogos, mostra como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional. A partir daí o

¹ Harold Lasswell em 1936 introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública) como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção dos governos.

² Criador da RAND Corporation em 1948, organização não-governamental, financiada com recursos públicos.

modelo de aplicação de métodos científicos às formulações/decisões do governo se expande para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social.

Nos países em desenvolvimento particularmente na América Latina e no Brasil a análise de políticas públicas surge na década de 1980 a partir da transição para a democracia, que possibilita à sociedade participar, pelo menos através de seus representantes, na definição sobre a alocação dos bens e recursos públicos. Esse período é marcado pela crise financeira e fiscal dos Estados obrigados a empreender processos de reforma no sentido de buscar a estabilidade e o saneamento das contas através da diminuição da incidência em políticas sociais e, de outro lado, através da busca da eficiência das políticas públicas. Essas reformas foram impulsionadas invariavelmente sob a batuta do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, agências internacionais com capacidade de financiamento, porém com exigências de austeridade e eficiência em relação aos tomadores.

Para Marcus Melo (1999) a área da análise de políticas públicas no Brasil apresenta vários problemas acadêmicos, no entanto, tem crescido substancialmente em qualidade e quantidade de estudos produzidos, o que aponta para sua consolidação, posicionamento partilhado por Souza (2003), Arretche (2003) e Reis (2003) que problematizam a falta de consolidação teórica em detrimento da multiplicação de estudos horizontais e de caso, e Faria (2003) que reclama da excessiva concentração dos estudos no processo de tomada de decisão, com limitadas iniciativas que considerem devidamente a importância das ideias, do conhecimento e da cooperação e, também, da implementação das políticas públicas.

É importante observar que há um debate bastante entusiasmado sobre as políticas públicas na literatura das ciências sociais contemporânea. Existem autores que definem as políticas públicas como *aquilo que os governos decidem ou não decidem fazer* (DYE, 1984), *conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos* (LYNN e GOULD, 1980), que *as políticas públicas são a soma de atividades*

governamentais enquanto ação diretamente efetuada por agências influenciando a vida dos cidadãos (PETERS, 1986) e a mais conhecida *quem ganha o quê, por quê e que diferença isso faz* (LASWELL, 1936). Para Gobert e Muller (1987 apud HOFLING, 2001, p. 31), é o “Estado em ação”, ou seja, é o Estado posto em movimento por governos, mas, sobretudo por governos que estão revestidos de autoridade soberana delegada pela sociedade como um todo; daí seu caráter público, pois estariam representando os interesses gerais, públicos e não privados.

As políticas públicas são um campo de conhecimento multidisciplinar possibilitando, e exigindo, a atuação de profissionais da ciência política, sociologia, antropologia, direito, demografia, economia, relações internacionais, entre outros, o que implica que embora formalmente uma subárea da ciência política, outras disciplinas e modelos teóricos e metodológicos possam contribuir analiticamente com sua análise.

Celina Souza (2006) faz uma importante revisão teórica sobre o que são políticas públicas afirmando que as definições mesmo mínimas nos permitem abordar os governos, *lócus* onde ocorre o embate em torno de interesses, preferências e ideias. Para a autora as políticas públicas são

O campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26, grifos da autora).

A análise das políticas públicas nos remete a uma discussão sobre o papel dos governos na contemporaneidade. Existe uma literatura que afirma que os governos estão com poder de decisão e ação minimizados, por um lado, em razão da globalização que limitou fortemente a autonomia dos Estados sobre várias temáticas principalmente as relacionadas à economia e, de outro lado, por uma opinião pública que

se dobra sob uma aventada inexorabilidade do mercado como espaço privilegiado para a solução das relações e dos conflitos entre as pessoas, delas com as organizações e dessas entre si. Esta interpretação é promissora se analisarmos os governos a partir de perspectivas teóricas clássicas como o pluralismo simplista, que afirma que o Estado reflete apenas as pressões de grupos de interesse ou o elitismo simplista para quem o Estado opta por políticas definidas só por aqueles que estão no poder, ou ainda, o estrutural funcionalismo, que define as políticas como determinadas por interesse de classe.

A abordagem teórica da análise das políticas públicas identifica o Estado como *locus* privilegiado das relações de poder, que, embora contraditórias, são arranjadas, mesmo que fragilmente, em governos com autoridade legitimada por processos democráticos e que agem buscando atingir seus objetivos, ou seja, o programa de governo, sem desconsiderar as forças políticas da coalizão e a permeabilidade externa dos grupos de pressão, da sociedade civil e do empresariado. Isto significa que os governos mantêm autonomia para a formulação e implementação de políticas, mesmo que o processo de tomada de decisão ocorra mergulhado numa correlação de forças que recebem influências externas e, inclusive, contraditórias.

A área de políticas públicas produziu um conjunto de abordagens metodológicas bastante variadas em razão de seu caráter holístico e multidisciplinar, características que possibilitam-na receber influências teóricas de outros campos disciplinares, bem como de outras teorias. As abordagens teóricas classicamente formuladas no contexto das políticas públicas são sistematizadas por Celina Souza (2006) como: tipo de política pública (*policy arena*), incrementalismo, ciclo de política pública, arenas sociais, novo gerencialismo público, participativa, *lata de lixo* (*garbage can*), coalizão de defesa (*advocacy coalition*).

Para analisar as políticas públicas elétricas brasileiras no período do governo Lula opta-se por quatro modelos teóricos que possuem capacidade explicativa: o incrementalismo, o modelo do ciclo da política, o modelo das arenas sociais e o modelo do novo gerencialismo político.

O incrementalismo afirma que as políticas públicas não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos, pois as decisões do governo seriam apenas incrementais e não substantivas. Embora tenha perdido grande parte do seu poder explicativo em razão das reformas ocorridas em muitos países embasadas na concepção do ajuste fiscal e do afastamento do Estado da economia e das políticas sociais, uma contribuição bastante contemporânea é que decisões do passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos em relação às políticas públicas futuras e presentes. Alguns autores importantes desta perspectiva teórica são Lindblom (1979) e Caiden e Wildavsky (1980).

O ciclo de política pública identifica a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado constituído pelos seguintes estágios: definição da agenda (*agenda setting*), identificação das alternativas e opções, tomada de decisão, elaboração, implementação e avaliação. O principal problema é a definição da agenda: por que algumas questões entram e outras não na agenda política? As respostas a essa questão se dividem entre aqueles que atribuem essa responsabilidade aos participantes do processo decisório e aqueles que atribuem ao processo de formulação da política pública. A definição da agenda ocorre por três razões, segundo essa perspectiva. A primeira motivação parte dos problemas, ou seja, problemas são incluídos na agenda política no momento que se reconhece que “devemos fazer alguma coisa” (SOUZA, 2006, p. 30). A segunda forma de definir a agenda destaca a política propriamente dita, ou seja, algo se transformará em política pública na medida em que se constitua na consciência coletiva como um problema, o que pode ocorrer de várias formas e em vários momentos como nas eleições, na alternância ideológica do governo e na correlação de forças entre os grupos de interesse. A terceira resposta considera os participantes classificados em visíveis (partidos, políticos, mídia, grupos de pressão) e invisíveis (acadêmicos e burocracia). Os primeiros definem a agenda e os

segundos, as alternativas. O consenso sobre as políticas públicas é produzido mais por barganha quando a agenda é definida pela política e, por persuasão quando a agenda é definida pelos problemas (SOUZA, 2006).

A abordagem metodológica das arenas sociais (MARQUES, 2000) afirma que as políticas públicas são iniciativas dos empreendedores políticos (*policy makers*). Para que uma circunstância se transforme em problema é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito ou formação da opinião pública, momento onde os *policy makers* do governo passam a prestar atenção em algumas coisas e a ignorar outras. Para esta abordagem existem três mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: divulgação de indicadores que revelam as dimensões dos problemas, eventos tais como desastres e as informações de avaliações (*feedback*) que mostrem as falhas das políticas atuais.

Os empreendedores políticos constituem redes sociais que envolvem contatos, vínculos e conexões que relacionam os agentes entre si, o que permite analisar a integração entre as estruturas presentes e as estratégias, constrangimentos, identidades e valores. "As redes constroem as ações e as estratégias, mas também as constroem e reconstroem continuamente" (SOUZA, 2006, p. 33). A força deste modelo está na possibilidade de investigação dos padrões das relações entre indivíduos e grupos.

A partir da influência do novo gerencialismo público e da adoção da política de ajuste fiscal a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância da credibilidade e à delegação para instituições com independência política. A busca da eficiência nasce da premissa de que as políticas públicas e suas instituições estavam influenciadas por visões distributivistas e redistributivistas³, principal razão da crise fiscal e ideológica do *welfare state*, bem como da incongruência da perspectiva pluralista americana

³ Theodor Lowi (1964; 1972) tipifica as políticas públicas em distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas. As duas primeiras têm pouca preocupação com a gestão financeira do Estado distribuindo bens e recursos públicos de forma mais ou menos focalizada.

que definia a política pública como resultado da correlação entre grupos de interesse concorrentes. A eficiência e racionalidade das políticas públicas seriam alcançadas através da desregulamentação, privatização e reformas das políticas públicas e suas instituições. A credibilidade das políticas públicas ganhou importância, pois a prevalência de regras seria mais eficiente que o poder discricionário de políticos e burocratas. Este problema seria resolvido “delegando poder a instituições bem desenhadas e ‘independentes’ do jogo político e forma da influência dos ciclos eleitorais” (SOUZA, 2006, p. 35, grifos da autora). A delegação seria conseguida em razão da credibilidade que possuem os órgãos independentes que estão *isolados* dos jogos de interesse contidos na sociedade política o que convenceria os agentes públicos a abrirem mão do seu poder.

Mesmo sem aprofundar o debate sobre a teoria democrática é importante observar logo que as abordagens teóricas e metodológicas de análise de políticas públicas consideram a democracia como pressuposto que define a moldura institucional para a tomada de decisão, momento central para a formulação da política pública. Conforme identificado anteriormente, a origem desta subárea ocorre nas décadas de 1930-40 sob o manto da democracia Norte Americana, o que influenciará na concentração do debate sobre o processo político de tomada de decisão, ou seja, de definição de preferências, já que a estrutura institucional democrática estava minimamente estruturada.

Situação bastante distinta ocorre nos países em desenvolvimento como os latino-americanos, que terão seus regimes democráticos consolidados pelo menos pelos critérios minimalistas (MAINWARING, 2001) somente no final do século XX, o que revela que aquela condição que possibilitava a análise das políticas públicas nos EUA somente ocorre na América Latina cinco décadas mais tarde. Isto significa que as questões relacionadas à consolidação institucional não podem ser consideradas consolidadas e sim devem ser consideradas como variáveis explicativas para a análise de políticas públicas.

Neste sentido é importante destacar que o debate sobre a consolidação democrática tributária da tradição de Tocqueville (1987) e

Almond e Verba (1963; 1989), que destacam a importância da cultura política para a interpretação da democracia e do desenvolvimento, tem que ser incorporado para analisar as políticas públicas. Vários são os autores que demonstram a insuficiência de uma estruturação causal única para interpretar a falta de consolidação democrática, sendo que um dos autores mais destacados, Marcello Baquero (2007), propõe o *modelo compreensivo da qualidade da democracia*, cuja análise é possibilitada através das categorias de desenvolvimento sustentável, capital social, empoderamento, bem-estar e qualidade de vida. Para o autor, é necessário inaugurar novos formatos analíticos que contemplem as especificidades da América Latina, no que tange a análise da democracia.

A subárea da análise das políticas públicas não prescinde do debate sobre a democracia que é essencial para interpretar como se produz a autoridade legítima e como se dispõe as relações de poder internamente no governo e deste com a sociedade política como um todo, como se estabelecem e articulam-se os grupos de interesse e, de outro lado, como o governo movimenta o Estado, como define o que fazer, em que momento, em favor de que e por quê.

A seguir apresenta-se um panorama da história das políticas de produção energética com destaque para a hidrelétrica, parte majoritária da energia consumida no Brasil. Este setor econômico se desenvolve umbilicalmente ligado ao processo de industrialização e urbanização que demandam infraestrutura adequada e, de outro lado, energia para movimentar os bens de consumo duráveis.

O setor elétrico brasileiro

Cada país elege as fontes de energia a serem exploradas a partir da disponibilidade de recursos naturais e da configuração das suas relações políticas e econômicas. O Brasil apresenta potencial para a exploração de todas as fontes de energia utilizadas no mundo atualmente, tanto as fontes renováveis (hidrelétrica, biomassa, eólica, solar, biogás, geotérmica, marítima) quanto as não renováveis (gás natural, derivados de petróleo, nuclear, carvão mineral). Dentre as

possibilidades de geração de eletricidade, a fonte hidrelétrica corresponde a aproximadamente 72% da capacidade instalada e 85% do consumo brasileiro (ANEEL, 2008).

O primeiro condicionante da produção hidrelétrica é o fato do Brasil concentrar em seu território aproximadamente 12% da água doce superficial do planeta. Associado a esta abundância hídrica, outro fator natural preponderante é o predomínio do relevo planáltico no território, com existência de desníveis geográficos que permitem a construção de empreendimentos altamente produtivos sem a necessidade de alagamento de grandes extensões. A conjunção desses fatores confere uma vocação para produção energética a partir de hidrelétricas cujo desenvolvimento do setor foi diretamente influenciado pelas configurações políticas, econômicas e sociais peculiares ao Brasil e, em grande medida, similares ao conjunto dos países da América Latina, bem como a inserção do país no capitalismo mundial.

O setor hidrelétrico compreende três segmentos que vão desde a geração até o consumo da energia. O primeiro setor, mais burocrático, seria o de planejamento, que vai atuar nos estudos sobre a viabilidade dos projetos considerando a perspectiva da engenharia (civil, mecânica), economia (custos, financiamentos), política (viabilidade social), jurídica (aspecto legal do processo de instalação e operação) e ambiental (elaboração de Estudo de Impacto Ambiental-EIA). O segundo é da construção civil, responsável pela instalação física da usina, de equipamentos como subestações e linhas de transmissão. E o terceiro seria o de equipamentos, que pode responder pela produção e comercialização tanto das turbinas que gerarão a energia, como dos eletrodomésticos que consumirão esta mesma energia.

A primeira usina hidrelétrica de energia (UHE) no território brasileiro foi instalada em 1883 em Diamantina (MG). Com 0,5 MW de potência e 2 km de linhas de transmissão, a UHE Ribeirão do Inferno (afluente do rio Jequitinhonha) foi instalada e explorada pela mineradora Santa Maria, então, autoproductora⁴. Em 1889 entrou em operação a

⁴ Um autoproductor de energia elétrica seria qualquer pessoa física ou jurídica, ou ainda consórcios destas, que recebam concessão ou autorização do Estado para explorar

primeira hidrelétrica considerada de grande porte. Com 4 MW de potência, a UHE Marmelos-Zero, no rio Paraibuna, município de Juiz de Fora (MG), já unia Estado e Iniciativa Privada na geração de energia, já que a Companhia Mineira de Eletricidade era controlada pelo industrial Bernardo Mascarenhas. Além de inaugurar também o fornecimento público de energia para a cidade de Juiz de Fora, a obra acabou atraindo empresas para a região devido à disponibilidade de energia (MIELNIK e NEVES, 1988).

Embora o início da exploração hidrelétrica tenha ocorrido através de organizações privadas de atuação local, duas empresas maiores predominaram no cenário nacional nos primeiros anos. A *Brazilian Traction Light & Power* (LIGHT), que através de várias empresas filiadas e subsidiárias concentrou seus serviços nas regiões do Rio de Janeiro e de São Paulo, enquanto as *Empresas Elétricas Brasileiras*, filial da *American & Foreign Power Company* (AMFORP), a partir de 1927 passou a atuar em regiões do Nordeste, na Bahia, no interior do estado de São Paulo, parte de Minas Gerais, além dos estados sulinos do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (PRADO JÚNIOR, 2004).

O Grupo Light, de origem canadense, foi instituído oficialmente no Brasil em 17 de Julho de 1899, e iniciou suas atividades através da UHE Edgar de Souza ou Parnaíba, construída entre 1899 e 1901 no Rio Tietê, com potência inicial de 2 MW, posteriormente ampliada para 16 MW. Em 30 de Maio de 1905, a empresa passa a atuar no Rio de Janeiro, ao adquirir o controle acionário da concessionária de iluminação a gás, a empresa belga *Société Anonyme du Gaz de Rio de Janeiro*. No mesmo ano, inicia a instalação da UHE Fontes, no município de Pirai (RJ), concluída em 1908, com potencia de 24 MW. Além da instalação e operação de usinas hidrelétricas, a LIGHT também atuava no serviço de iluminação pública, transporte público, com bondes e ônibus elétricos, telefonia, além de casas de cinema (LIGHT, 2010).

A AMFORP, empresa do grupo norte-americano *Electric Bond & Share Corporation* (EBASCO) ligado à *General Electric*, se instalou no

determinado rio para gerar energia elétrica destinada ao seu uso exclusivo, podendo comercializar parte desta geração.

interior paulista em 1927 através da aquisição de pequenas empresas locais fundidas na Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL). Posteriormente a empresa se expandiu para outros estados brasileiros adquirindo empresas locais de cidades importantes como Natal e Maceió (Companhia Força e Luz Nordeste do Brasil), Recife (*Pernambuco Tramways and Power Co. Ltda*), Salvador (Companhia Energia Elétrica da Bahia), Vitória (Companhia Central Brasileira de Força Elétrica), Niterói, São Gonçalo e Petrópolis (Companhia Brasileira de Energia Elétrica), Belo Horizonte (Companhia Força Luz de Minas Gerais), Curitiba (Companhia Força e Luz do Paraná) e Porto Alegre (Companhia de Energia Elétrica Rio Grandense) formando o grupo *Empresas Elétricas Brasileiras* (MIELNIK e NEVES, 1988).

Os reflexos da crise da superprodução norte-americana que culminou com o *crack* da Bolsa de Valores de Nova Iorque afetaram o Brasil, que no início da década de 1930 vivia a crise da superprodução cafeeira que antecedeu a Revolução de 1930, a qual levou Getúlio Vargas ao poder. A política de industrialização e nacionalismo de Vargas atingiu em cheio o setor da energia, tido como estratégico nesta perspectiva. O processo de industrialização brasileiro tinha na disponibilidade de energia um dos obstáculos as serem superados, pois o carvão de pedra, combustível principal da indústria moderna, apresentava-se “de qualidade inferior” e de “exploração difícil e precária” no Brasil (PRADO JÚNIOR, 2004, p. 257). Juntamente com a industrialização, a urbanização aumentava a demanda de energia, e a hidreletricidade aparecia como alternativa para preencher esta demanda. Neste contexto, tanto a Constituição Brasileira (BRASIL, 1934a) como o Código de Águas (Decreto Federal n.º 24.643, de 10 de julho de 1934) (BRASIL, 1934b), ambos de 1934, caracterizaram-se como leis intervencionistas, segundo as quais, o Estado detinha o controle das águas que poderiam ser exploradas através de concessão. Na Constituição de 1937 (BRASIL, 1937), o governo Vargas ratificou as medidas de 1934, além de enfatizar a nacionalização de setores essenciais.

A intervenção se estendia às Unidades da Federação. Em fevereiro de 1943 foi criada no Rio Grande do Sul a Comissão Estadual de Energia Elétrica (CEEE), em agosto de 1945, o estado do Rio de Janeiro organizou a empresa Fluminense de Energia Elétrica e, em três de outubro, foi criada a Companhia Hidroelétrica de São Francisco (CHESF), entre Alagoas e Bahia. Em 1952 o governo mineiro criou as Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG) e em 1957 foi criada FURNAS – Centrais Elétricas S.A., consorciando o governo federal, os estaduais paulistas e mineiros, a LIGHT e a CPFL. Com o objetivo de arrecadar recursos para a expansão do setor, foi criado em 1953 o Fundo Federal de Eletrificação que, mantido pela cobrança de imposto sobre as tarifas de energia, seria controlado pelo então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, atual BNDES).

No governo de Juscelino Kubitschek foi criado o Ministério de Minas e Energia (Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960) (BRASIL, 1960), e em 1961 foi aprovada pelo Congresso a criação da ELETROBRAS (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.), instalada em 11 de junho de 1962. Já no governo de João Goulart, a empresa seria organizada em quatro subsidiárias regionais – CHESF (Nordeste), Furnas (Sudeste), ELETROSUL (Sul) e a ELETRONORTE (Norte), além de duas empresas controladas de âmbito estadual, a Light Serviços de Eletricidade S.A. e a Excelsa.

No período de 1968-73 denominado de *milagre econômico* (regime militar ditatorial) a industrialização e urbanização aumentavam a demanda de energia agravada pela crise do petróleo (1973) que aumentava a importância dos projetos hidrelétricos. Por esta razão em 1974, já no governo Geisel, foi lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento, priorizando a hidreletricidade como alternativa ao problema do petróleo. Em dezembro de 1978, o governo aprovou a compra da *Light*, passando a empresa para o controle acionário da ELETROBRAS em janeiro de 1979.

A partir deste momento, o setor hidrelétrico brasileiro se consolidou através da articulação industrial de três segmentos: de estudos e projetos, de construção civil e de equipamentos elétricos. Sem

discutir aqui os limites entre a competição e o monopólio, pode-se dizer que empresas como a ENGEVIX, na área de pesquisas e projetos para a viabilidade da instalação de hidrelétricas, a Camargo Corrêa, na área da construção propriamente dita das barragens, e empresas de materiais elétricos que vão desde turbinas até eletrodomésticos, como a *Alstom* e a *Voith-Siemens*, alcançaram destaque na instalação de hidrelétricas, obtendo grande impulso nos seus negócios em virtude do crescente número de usinas em instalação tais como as UHEs de Paulo Afonso, Três Marias, Furnas, Itaipu, Sobradinho, Tucuruí, Salto Osório, Salto Santiago, que conferiram ao período, um grande salto na estruturação do setor hidrelétrico brasileiro nos anos de 1970 e 1980, no que diz respeito ao parque gerador.

No final dos anos de 1980 a crise internacional faz renascer o neoliberalismo capitaneado principalmente pelos governos Thatcher na Inglaterra e Reagan nos Estados Unidos, países onde inicia sua trajetória rumo à hegemonia política e econômica mundial conquistada na década de 1990. A crise econômica mundial, materializada pelo endividamento e descontrole fiscal e financeiro dos Estados, bem como a evolução crescente da inflação culminando com a estagnação econômica, servirá de campo fértil para o diagnóstico e o remédio neoliberal que afirma a necessidade do ajuste fiscal e do afastamento do Estado da economia e das políticas sociais através da privatização e desregulamentação. As ideias de fortalecimento do mercado e diminuição do controle estatal entraram na América Latina através do Chile, ainda nos anos de 1980 durante o governo Pinochet.

No Brasil, a abertura democrática e a eleição de Fernando Collor de Mello marcaram o início do processo no país. O Plano Nacional de Desestatização (PND), instituído pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990 (BRASIL, 1990), deu diretrizes básicas para a organização da economia em todos os setores. O neoliberalismo, enquanto tendência global aconteceu de forma exemplar no Brasil, que teve o maior pacote de privatização do mundo, chegando a 48,3% de transferência de capital estatal para a esfera privada, dos quais, a maior parte coube ao setor de

energia elétrica, que correspondeu a 31% do capital transferido (GONÇALVES JÚNIOR, 2007).

No governo Fernando Henrique Cardoso a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (BRASIL, 1995a), definia suas linhas gerais sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, cuja norma para outorga e prorrogação das concessões e permissões específicas para o setor hidrelétrico foram explicitados na Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995 (BRASIL, 1995b). Por esta lei o Estado assume definitivamente a condição de parceiro da iniciativa privada na instalação de hidrelétricas, ratificada através da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), já no governo Lula, a qual estabelece as normas gerais para as Parcerias Público-Privadas (PPP), sendo que os projetos de barragens passam a ser conduzidos por Sociedades de Propósito Específico (SPE), criadas em virtude da usina que pretendam instalar e operar. Nesta mesma linha, a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, ao instituir a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) (BRASIL, 1996), confere ao governo a postura de regulador do sistema elétrico, pois a agência assume as funções de regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.

A abundância fluvial somada ao predomínio do relevo planáltico possibilitou o desenvolvimento do sistema hidrelétrico brasileiro que passa por três estágios, um primeiro entre o final do século XIX até o início da década de 1930, um segundo, da década de 1930 até o início de 1990, quando inicia um terceiro estágio que compreende o momento atual. Os três estágios de desenvolvimento costumam ser tomados a partir da ideia de que o primeiro e o terceiro são de predominância da esfera privada, enquanto o intermediário caracterizou-se pela predominância estatal. Esta afirmação pode ser mantida, porém há que se assinalar que desde o primeiro empreendimento, em 1883, até chegar ao estágio atual, pode-se identificar uma convivência pacífica entre o estatal e o privado na parceria formalizada nos consórcios ou em

relações pontuais que acabam sugerindo uma abordagem mais complexa.

Esta questão é analisada na seção seguinte a partir da perspectiva da análise das políticas públicas discutindo essa convivência pacífica à luz das correlações de forças estabelecidas historicamente no Estado brasileiro que invariavelmente representou e garantiu a reprodução dos setores sociais e econômicos abastados, ou seja, para a reprodução do capital.

As políticas do setor elétrico no governo Lula

Na década de 1990 o Brasil enfrenta um processo de endividamento externo e aumento exponencial da inflação que aliada à redemocratização, que possibilita a participação política e a disputa de bens e recursos para um conjunto de grupos de interesse alijados da sociedade política na ditadura militar, produziu o desequilíbrio fiscal e financeiro. Testado durante a ditadura Chilena e apresentada como única solução possível nos EUA e na Inglaterra, o neoliberalismo imporá a concepção da reforma do Estado para sanear as finanças públicas e estimular o crescimento econômico. Esta concepção parte do diagnóstico de que a crise fiscal e financeira do Estado se deve a sua atuação inadequada quando intervém diretamente na economia ou quando investe em políticas sociais. Neste sentido o remédio apresentado indica a necessidade que o Estado afaste-se da economia e desenvolva políticas públicas eficientes, mantendo o equilíbrio orçamentário entre receita e despesa. Neste sentido, as políticas públicas de infraestrutura não sofreram rupturas no governo Lula seguindo a concepção teórica reformista adotada no país a partir de Collor e consolidada com FHC.

As políticas de infraestrutura com destaque para as do setor elétrico podem ser interpretadas dentro do campo da análise de políticas públicas à luz do modelo do novo gerencialismo público. Para esta concepção a solução para os problemas de déficit fiscal, endividamento e estagnação econômica é a liberação da economia das amarras do Estado e a busca do equilíbrio financeiro através de políticas de contenção de

gastos sociais e eficientes. Segundo o professor Aaron Schneider⁵ da Tulane University (EUA), o elemento central para imprimir crescimento econômico é a credibilidade, indicador que convence o sistema financeiro mundial, a partir de nações com liderança e hegemonia econômica e bélica, manter ou aumentar empréstimos e investir diretamente ou via empresas multinacionais em tais países. O critério fundamental para a definição da eficiência das políticas públicas é a credibilidade construída através da delegação de poder a instituições bem desenhadas e *independentes* do jogo político, bem como pela lotação técnica e meritória de seus quadros burocráticos e de direção.

Com isto posto, é possível identificar o seguimento das políticas de reforma do Estado no governo Lula a partir de um elemento determinante para sua eleição em 2002: a *Carta aos brasileiros*. Em 2002 a expectativa interna e externa que antecedeu as eleições produziu uma instabilidade política que refletiu diretamente na economia do país, fazendo com que o risco Brasil (percepção externa da credibilidade) alcançasse percentuais recordes de 1.770 pontos. Com o objetivo de *acalmar* o mercado, o então candidato Lula, juntamente com seu partido, elaborou a chamada *Carta aos brasileiros* (de 22/06/2002) com a qual se compromete em cumprir todos os contratos contraídos pelo país e em pagar os juros da dívida externa. Este compromisso revela a concepção do governo Lula de que não empreenderá nenhuma ruptura em relação à concepção das políticas públicas de infraestrutura e, particularmente, aquelas relacionadas ao setor elétrico majoritariamente disputado por grupos financeiros e empresariais multinacionais.

Outro elemento explicativo é a mutação programática do Partido dos Trabalhadores que mudou a ideologia e o discurso de propostas de transformação social para programas reformistas na tentativa de se aproximar do eleitor mediano, passando da esquerda para o centro ou centro-esquerda no espectro político. No bojo dessa mutação, o PT se aproximou de setores conservadores da sociedade como empresários, banqueiros e, inclusive, alguns representantes das oligarquias

⁵ Conferência proferida na abertura do III Seminário Nacional de Ciência Política da UFRGS, no dia 22 de setembro de 2010.

tradicionais desconsiderando as alianças programáticas em prol de alianças pragmáticas e eleitorais. Essa mutação contribui decisivamente para a vitória em 2002 e 2006, além de garantir a governabilidade dentro da perspectiva do presidencialismo de coalizão (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

Isto permite analisar a concepção das políticas públicas de infraestrutura no período 2003-2010 também a partir do modelo incrementalista, pois os compromissos assumidos pelo presidente Lula ao viabilizarem sua eleição impedem rupturas com as políticas públicas anteriores mantendo intactas boa parte das concepções e, principalmente, das decisões anteriores. Ou seja, em completa sintonia com o modelo incrementalista as decisões do passado constroem e determinam as decisões e políticas públicas futuras. O processo de reforma do Estado nos governos Collor e FHC retiraram várias prerrogativas e fontes de recursos do Estado com os quais o governo Lula não pôde contar. Não obstante, os compromissos eleitorais buscando a credibilidade internacional e o apoio eleitoral e legislativo interno, assumidos por Lula, determinam limites para a ação das políticas públicas. Ora, não era possível romper de chofre com as políticas de privatização e desmembramento do setor elétrico em unidades de negócios (geração, transmissão e distribuição), com o marco regulatório que definia a outorga e prorrogação das concessões e permissões para que instituições independentes e neutras em relação ao jogo político tais produzissem e distribuísse a energia elétrica elevada à categoria de mercadoria, superada sua condição de serviço público.

Neste sentido coube ao governo Lula incrementar as políticas públicas de infraestrutura energética regulamentando as Parceria-Público-Privadas (PPP), sendo que os projetos de hidrelétricas passam a ser conduzidos por Sociedades de Propósito Específico (SPE) criadas em virtude de cada UHE a ser instalada e operada. Esta regulamentação consolida a concepção de política pública realizada através da delegação do Estado a instituições independentes, bem como viabiliza o financiamento dos empreendimentos, pois além de possibilitar que empresas públicas participem das SPE, compromete-se com seu

financiamento. Esta concepção revela um paradoxo: ao mesmo tempo em que o processo de desregulamentação possibilita o acesso da iniciativa privada na produção e distribuição de energia elétrica, o Estado mantém uma participação decisiva como financiador dos empreendimentos intensivos em capital e tecnologia. Na prática o que ocorre é que a gestão dos negócios e a administração dos lucros é transferida para a esfera privada, no entanto, o Estado permanece viabilizando os empreendimentos intensivos em capital e tecnologia através da liberação ambiental e financiamento das obras. Segundo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, o papel da infraestrutura é de proporcionar benefícios em termos de crescimento econômico, mitigação da pobreza e sustentabilidade ambiental, no entanto isso ocorre somente quando presta serviços que atendem à demanda efetiva com eficiência.

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

Gerir a infraestrutura como negócio e não como uma atividade burocrática. [...] A participação do setor privado na administração, no financiamento e nos direitos de propriedade é muitas vezes necessária para que a infra-estrutura tenha orientação comercial. Introduzir a concorrência... A concorrência dá chances ao consumidor de atender melhor suas demandas e obriga os fornecedores a serem eficientes e responsáveis para com seus usuários (BNDES, 2002, p. 11).

A concorrência pode ser introduzida diretamente, permitindo-se o ingresso que não apresentam barreiras tecnológicas, e indiretamente, através de licitação pública pelo direito de prestar serviço exclusivo, no caso de existirem condições de monopólio natural, e da liberalização do fornecimento de serviços similares [...]. Cabe também aos governos a responsabilidade de criar contextos legais e reguladores que amparem a participação do setor privado na provisão dos serviços de infraestrutura (BNDES, 2002, p. 19).

Esta afirmação nos permite interpretar as políticas públicas de infraestrutura a partir do modelo do ciclo da política, cuja abordagem afirma que a definição da *agenda setting* é o momento crucial para a elaboração e implementação das políticas públicas, momento onde um governo decide que é necessário fazer algo. A definição da agenda ocorre em vários momentos desde o processo eleitoral, na disputa nos legislativo, até a mobilização dos grupos de interesse e/ou a formação da opinião pública através da mídia. É também o momento onde atuam vários atores ocultos tais como os burocratas e acadêmicos. Neste sentido é perfeitamente congruente a participação da burocracia, como ator oculto, na definição da concepção das políticas de infraestrutura do país. Estão presentes na citação acima os vários elementos da concepção reformista do Estado: necessidade de políticas eficientes, credibilidade e o papel do Estado criar molduras legais que *amparem o setor privado na provisão dos serviços*. Ou seja, o setor elétrico reassume suas feições da origem do final do século XIX, gerido pelo setor privado, regulamentado pelo Estado e financiado por recursos públicos.

Considerações finais

Este trabalho permite considerar que as abordagens teóricas da análise de políticas públicas são promissoras, embora limitadas, para interpretar as políticas públicas de infraestrutura e do setor elétrico brasileiro. A consideração mais evidente é a confirmação da hipótese de que o governo Lula não empreendeu nenhuma ruptura teórica e metodológica nas concepções das políticas públicas de infraestrutura e especialmente as relacionadas ao setor elétrico, aprofundando a reforma do Estado a partir da regulamentação das PPPs.

As abordagens incrementalista, do novo gerencialismo público e do ciclo da política se mostraram bastante profícuas: a primeira demonstrou a continuidade das políticas do setor elétrico, considerada sua história recente e, principalmente, o constrangimento futuro gerado por concepções políticas adotadas no passado, ou seja, a herança

importa. O novo gerencialismo público permite interpretar o vínculo das concepções de políticas públicas com os interesses internacionais materializados pela necessidade de apresentar políticas públicas eficientes e com credibilidade. O ciclo de política possibilita analisar a ação dos atores ocultos, bem como a influência das mudanças programáticas, alianças e compromissos assumidos por Lula para garantirem as eleições e a governabilidade, ou seja, o pragmatismo também importa.

A elaboração deste trabalho suscitou muitos outros problemas teóricos que devem receber tratamento adequado em futuros artigos. Um deles diz respeito ao que parece ser a mudança mais significativa promovida pelo governo Lula nas políticas públicas de infraestrutura: a transformação do *status* da energia elétrica que deixa de ser um serviço público e tornar-se mercadoria. Outro problema é o cotejamento analítico entre as políticas públicas de infraestrutura, notadamente seguidoras da concepção reformista do Estado, e as políticas públicas sociais, como é o caso do Programa Bolsa Família, que indicam sentido contrário, pois implicam em investimento orçamentário significativo com eficiência polêmica. Serão as políticas sociais participantes daquela mesma concepção? Se não, serão capazes de influir tanto quanto aquelas?

Os dados empíricos demonstram claramente que as políticas públicas do governo Lula tem sido eficazes, pelo menos para produzir aceitação política, pois apenas 4% da população brasileira avalia o governo como ruim ou péssimo, ou seja, 96% da população está satisfeita com a gestão de seu presidente. No entanto, se problematizarmos a noção de satisfação atribuindo-lhe indicadores de percepção imediata e de médio e longo prazo é possível que essa situação sofra alterações significativas. Este também deve ser objeto de futuros trabalhos.

Hemerson Luiz Pase é Doutor em Ciência Política. Professor Adjunto do Instituto de Sociologia e Política (ISP) da Universidade Federal de Pelotas (UFPel).
E-mail: hlpase@yahoo.com.br

Humbero José da Rocha é Mestre em História e Doutorando em Ciências Sociais na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
E-mail: humbertojosedarocha@yahoo.com.br

Referências:

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

_____. *The Civic Culture Revisited*. London: Sage, 1989.

ANEEL. *Atlas de Energia Elétrica do Brasil*. 3. ed. Brasília: ANEEL, 2008.

ARRETCHE, Marta T. S. Dossiê agenda de pesquisa em Políticas Públicas. *RBCS*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

BAQUERO, Marcello. A fragmentação social na América Latina: formas alternativas para sair da crise. In: BAQUERO, Marcello (Org.). *Capital social, desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007. p. 15-55.

BNDES. *Publicação da área de Desestatização e Reestruturação*. Jul. 2002. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 07 jun. 2010.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*: de 16 de julho de 1934a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 10 set. 2010.

_____. Decreto Federal n.º 24.643, de 10 de julho de 1934. Dispõe sobre o uso das águas no Brasil (Código de Águas). *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 11 jul. 1934b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em: 10 set. 2010.

_____. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*: de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>>. Acesso em: 10 set. 2010.

_____. Presidência da República. Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960. Cria os Ministérios da Indústria e do Comércio e das Minas e Energia e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 jul. 1960. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/InfDoc/novoconteudo/legislacao/re>>

publica/leis1960vVp296/parte-23.pdf#page=7>. Acesso em: 11 set. 2010.

_____. Presidência da República. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 abr. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8031.htm>. Acesso em: 11 set. 2010.

_____. Presidência da República. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 fev. 1995a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 15 set. 2010.

_____. Presidência da República. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 07 jul. 1995b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 15 set. 2010.

_____. Presidência da República. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9427cons.htm>. Acesso em: 20 set. 2010.

_____. Presidência da República. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 dez. 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 01 set. 2010.

CAIDEN, Naomi; WILDAVISKY, Aaron B. *Planning and Budgeting in Developing Countries*. New York: John Wiley, 1980.

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

FARIA, Carlos A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *RBCS*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

GONÇALVES JUNIOR, Dorival. *Reformas na Indústria Elétrica Brasileira: a disputa pelas 'fontes' e o controle dos excedentes*. 2007. 416 f. Tese (Doutorado em Energia) - Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia, Universidade de São Paulo, [2007].

HOFLING, Eloisa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, Campinas, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

LASWELL, Harold Dwight. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books, 1936.

LIGHT. *História*. 2010. Disponível em: <www.light.com.br/web/institucional/cultura/seculolight/teseculo.asp?mid=8687942772267226>. Acesso em: 10 mai. 2010.

LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, Washington D.C., v. 39, n. 6, p. 517-526, nov.-dec. 1979.

LOWI, Theodor. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, Cambridge, v. 16, n. 4, p. 677-715, jul. 1964.

_____. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, Washington D.C., v. 32, n. 4, p. 298-310, jul.-ago. 1972.

LYNN, Laurence E.; GOULD, Stephanie G. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica: Goodyear, 1980.

MAINWARING, Scott et. al. Classificando regimes políticos na América Latina, 1945 – 1999. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 645-687, mai. 2001.

MARQUES, Eduardo C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo/Rio de Janeiro: Fapesp/Revan, 2000.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*: Ciência Política. São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes, 1999. p. 59-99.

MIELNIK, Otavio; NEVES, Cíntia. Características da estrutura de produção de energia hidrelétrica no Brasil. In: ROSA, Luiz Pinguelli; SIGAUD, Lygia; MIELNIK, Otavio (Org.). *Impactos de grandes projetos hidrelétricos e nucleares: aspectos econômicos e tecnológicos, sociais e*

ambientais. Rio de Janeiro/São Paulo: AIE/COPPE/Marco Zero, CNPq, 1988. p. 17-38.

PETERS, B. Guy. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *RBCS*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 11-14, fev. 2003.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *RBCS*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

_____. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jun. 2006.

TOCQUEVILLE, Alexis. *Democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

Texto recebido em 22/09/2010.
Aprovado em 19/11/2010.