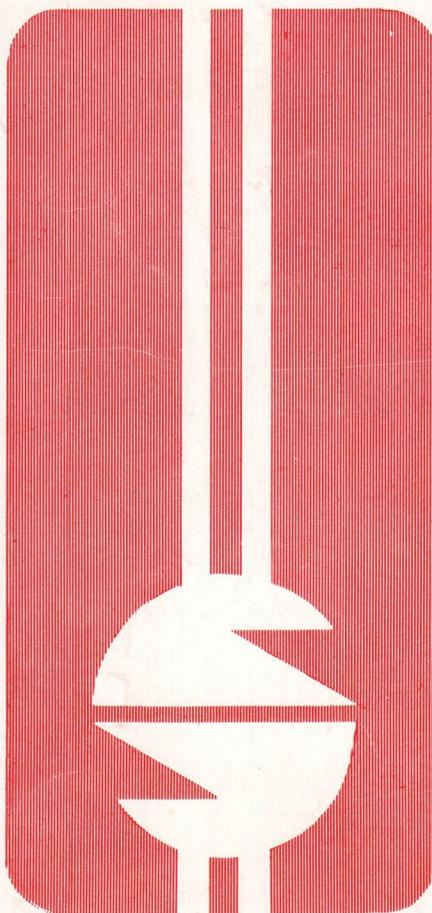


Faculdade  
de Ciências Econômicas  
UFRGS

# análise econômica

- **INDEXAÇÃO SALARIAL: UMA ABORDAGEM MACROECONÔMICA**  
Jo Anna Gray
- **AJUSTE NO EMPREGO E PRODUTIVIDADE NA DÉCADA DE OITENTA**  
Carlos Antônio Luque  
José Paulo Zeeteno Chahad
- **O CONSUMIDOR KEYNESIANO**  
Marcelo Côrtes Neri
- **HETEROGENEIDADE DO TRABALHO E TAXA DE LUCRO EM MARX**  
Francisco Cribari Neto
- **ECONOMIAS DE ESCALA: UMA REVISÃO**  
Jesiel de Marco Gomes
- **CONCENTRAÇÃO BANCÁRIA NO BRASIL**  
Marcelo Resende
- **NOVOS RUMOS PARA O SETOR ELÉTRICO NO BRASIL**  
Adriano Pires Rodrigues  
Eduardo da Cunha Vianna
- **OFERTA E DEMANDA DE FRANGO DE CORTE NO BRASIL**  
Narciso Gonçalves de Castro et alii
- **ANÁLISE ECONÔMICA DA IRRIGAÇÃO DO MILHO**  
Lúcia M Schirmer  
Juvir Luiz Mattuella
- **REFLORESTAMENTO NO BRASIL**  
Carlos José Caetano Bacha
- **ESCOLHA DE TECNOLOGIA EM ESTRUTURA DE PRINCIPAL AGENTE**  
Kyle D. Kauffman
- **A QUESTÃO DEMOGRÁFICA E A PRAXEOLOGIA**  
Anton Karl Biedermann et alii



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
Reitor: Prof. Tuiskon Dick  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
Diretora: Prof<sup>a</sup> Yeda Rorato Crusius.  
CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS ECONÔMICAS  
Diretor: Reinaldo Ignacio Adams  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
Chefe: Prof. Fernando Ferrari Filho  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA  
Coordenador: Prof. Nali de Jesus de Souza  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA RURAL  
Coordenador: Prof. Atos Freitas Grawunder

CONSELHO EDITORIAL: Achyles Barcelos da Costa, Aray Miguel Fel- dens, Atos Freitas Grawunder, Carlos Augusto Crusius, Ernani Hick- mann, João Rogério Sanson, Juvir Luiz Mattuella, Maria Imilda da Costa e Silva, Nali de Jesus de Souza, Nuno Renan Lopes de Figueiredo Pin- to, Otilia Beatriz Kroeff Carrion, Otto Guilherme Konzen, Paulo Alexan- dre Spohr, Pedro Cezar Dutra Fonseca, Reinaldo Ignacio Adams, Rober- to Camps Moraes, Valter José Stülp, Yeda Rorato Crusius, David Gar- low (Wharton Econometrics Forecasts Association, E.U.A.), Edgar Au- gusto Lanzer (JFSC), Eleutério F.S. Prado (USP), Fernando Holanda Barbosa (FGV/RJ), Gustavo Franco (PUC/RJ), Joaquim Pinto de Andra- de (UnB), Juan H. Moldau (USP), Werner Baer (Univ. de Illinois, E.U.A.).

COMISSÃO EDITORIAL: Atos Freitas Grawunder, Pedro Cezar Dutra Fonseca, Reinaldo Ignacio Adams e Roberto Camps Moraes.

EDITOR: Nali de Jesus de Souza

SECRETARIA: Maria Ivone de Mello (normalização), Vanete Ricacheski (revisão de textos).

FUNDADOR: Prof. Antônio Carlos Santos Rosa

Os materiais publicados na revista **Análise Econômica** são de ex- clusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução total ou parcial dos trabalhos, desde que seja citada a fonte.

Aceita-se permuta com revistas congêneres. Aceitam-se, também, livros para divulgação, elaboração de resenhas ou resenhas.

Toda correspondência, material para publicação, assinaturas e permutas devem ser dirigidos ao seguinte destinatário:

PROF. NALI DE JESUS DE SOUZA  
**Revista Análise Econômica**  
Av. João Pessoa, 52  
CEP 90040-000 - PORTO ALEGRE (RS), BRASIL  
Telefones: (051) 228-1633 - 224-6024 ramais 3440 e 3348  
Fax: (051) 225-1067

# NOVOS RUMOS PARA O SETOR ELÉTRICO NO BRASIL

Adriano Pires Rodrigues\*  
Eduardo da Cunha Vianna\*\*

## SINOPSE

Existe hoje o consenso de que o setor elétrico se apresenta com graves problemas econômico-financeiros, que põem em risco sua expansão futura. Neste momento também de crise fiscal do "Estado do Bem-Estar", ganham força as teses favoráveis à privatização de empresas do setor produtivo estatal, aí incluídas as empresas do setor elétrico. Particularmente, têm tido bastante ressonância as teses que atribuem à ineficiência do Estado-empresário a causa da crise.

Diante desta constatação, o objetivo deste trabalho é o de averiguar que fatos realmente contribuíram para o completo domínio das empresas públicas no setor elétrico, assim como examinar as razões do esgotamento da capacidade financeira do setor a partir do final dos anos setenta e, finalmente, discutir sobre a viabilidade de sua privatização.

Dentro do debate que envolve a situação atual do setor elétrico brasileiro há um consenso: o setor elétrico encontra-se mergulhado numa crise sem precedentes na sua história. Quando se observa o atual quadro institucional do setor elétrico brasileiro onde cerca de 90% da capacidade de geração de energia elétrica pertence a concessionárias públicas, a conclusão é a de que a crise do setor expressa-se na incapacidade das empresas públicas continuarem comandando a expansão, como o fazem desde meados dos anos sessenta. Neste contexto, diante não só da crise do setor como também da própria crise fiscal do Estado, a privatização tem sido posta crescentemente como uma solução. Contudo, dentro do grupo daqueles que defendem a privatização do setor elétrico e de outros segmentos do Setor Produtivo Estatal, há uma clara divisão de posicionamento, já que não há unanimidade no que se refere ao argumento-base da necessidade da privatização.

De um lado, estão aqueles que vêm na privatização a única solução possível para que se ponha fim na ineficiência que assola o sistema eco-

\* Professor e Coordenador do PPE/COPPE/UF RJ.

\*\* Mestre em Planejamento Energético, COPPE/UF RJ.

ANÁLISE ECONÔMICA	ANO 10	Nº 17	MARÇO/92	F.109-115
-------------------	--------	-------	----------	-----------

nômico, difundida pela inépcia do Estado-empresário. Esta tem sido a bandeira do discurso neoliberal em prol da privatização em larga escala, e af, nesse caso, exemplos como o da Inglaterra e do Chile são sempre citados com experiências bem-sucedidas.

Este argumento, segundo os defensores do intervencionismo estatal, estaria tomado de profundo maniqueísmo. Primeiramente, porque o setor privado é visto como a encarnação da eficiência, ao passo que o Estado-empresário é o seu oposto — a fonte de ineficiência. Em segundo lugar, não se considera que a empresa pública apresenta uma ambigüidade, ou seja: ela ao mesmo tempo tem uma face empresarial e uma face governo. Assim, a empresa pública, quando está atendendo aos interesses ditos “públicos”, expressos nas diretrizes de política macroeconômica, pode estar agindo em desacordo com os seus interesses empresariais, que revelam sua face micro ou privada. Desta forma, as empresas públicas que conseguiram desenvolver “válvulas de escape” às ingerências governamentais, como contenção de tarifas públicas, puderam manter-se como empresas viáveis.

Entretanto, a contraposição às idéias neoliberais não deve ser entendida, absolutamente, como uma postura simétrica; a existência da propriedade pública não implica, necessariamente, a melhor opção para a sociedade. Mais importante que a propriedade pública ou privada do agente produtivo é a *política pública*, a saber, aquela que ocasionará na apropriação pública dos seus resultados.

Na outra margem do rio, mas sem seguir as águas da corrente neoliberal, estão aqueles que reconhecem que tanto a regulação, quanto a intervenção direta do Estado, consubstanciada na atuação das empresas públicas, foram indispensáveis ao crescimento da economia brasileira. Contudo, entendem que o padrão de acumulação baseado na intervenção estatal apresenta-se esgotado em suas possibilidades. Portanto, deverá ocorrer o que normalmente acontece nas recessões cíclicas do Capitalismo: o recuo do Estado em prol da iniciativa privada, para que a recuperação se processe. E isto só ocorrerá na contingência de uma reforma institucional que permita a privatização de áreas da economia dominadas pela atuação do Estado e que se apresentam estranguladas, impossibilitadas de investir em expansão da capacidade. Mas, este recuo do Estado não se dará em definitivo (mesmo porque o próprio processo de privatização não pode prescindir da participação do Estado), pois durante a fase de retomada do crescimento será fundamental uma nova onda de intervenção do Estado, que terá, entretanto, caráter diverso do que hoje presenciamos.

Dentre os que partilham deste pensamento, destaca-se o nome do Ignacio Rangel, que, de longa data, defende a privatização dos serviços de utilidade pública como a via para a retomada do crescimento. Isto

porque, verifica-se em nosso sistema econômico a polarização típica das crises cíclicas do Capitalismo, ou seja, convivemos hoje com um pólo de serviços de utilidade pública —, e outro pólo superdimensionado, acumulando recursos — o setor privado. Constatado este fato, RANGEL vê a privatização como a única alternativa para carrear os recursos ociosos para o setor que se apresenta estrangulado e, assim, gerar uma série de encadeamentos que nos poriam novamente na rota do crescimento econômico.

É preciso deixar claro que RANGEL não corrobora as idéias de que a empresa privada é naturalmente mais eficiente que a empresa pública: (este é um) “equivoco no qual estão incorrendo muitos ‘privatólogos’ — perdoem-me o neologismo — visto como nossa história recente está pejada de exemplos de brilhantes êxitos da gestão pública, em campos em que a iniciativa privada falhou redondamente, ou pelos quais, nem sequer se aventurou” (RANGEL, 1988).

Rangel destaca que a concessão de serviços de utilidade pública a empresas públicas possibilitou a grande concentração de recursos, através do comprometimento de recursos fiscais futuros, e que sem este acúmulo de capitais, seria impossível os grandes projetos como as usinas de Itaipu e Tucuruí. Contudo, este quadro institucional apresenta-se hoje saturado e sua modificação é condição *sine qua non* para a expansão do setor de infra-estrutura.

Desta forma, a concessão da exploração dos serviços públicos, a empresas públicas é vista como uma contradição em si, na medida em que o Estado é, ao mesmo tempo, poder concedente e concessionário. Por este motivo, quando as empresas públicas recorrem às operações de crédito, o uso da garantia hipotecária (ou seja, o comprometimento dos ativos do concessionário como garantia no ato da concessão) não se realiza, pois, sendo o Estado o detentor dos bens dos concessionários, não faz sentido aceitar a hipoteca dos bens das empresas públicas. Nesse momento, a expansão dos serviços públicos depende fundamentalmente da utilização de recursos fiscais coletados e da sua antecipação, através de créditos obtidos com o aval do Tesouro Nacional. Como este sistema de captação de recursos apresenta-se saturado, o resultado tem sido um endividamento desmesurado do Estado e das suas unidades produtivas. Na realidade, a transferência dos recursos do setor privado às áreas de produção dos serviços públicos já existe, visto que grande parte da capitalização das empresas públicas se dá via endividamento, avalizado pelo Tesouro, junto à iniciativa privada. Porém, a dívida das empresas do setor de serviços públicos cresce sem resultar em aumento de capital. Todo este quadro gera um avanço ilimitado das taxas de juros, que são cobradas em prazos cada vez menores, na razão direta da desconfiança do credor em relação ao devedor: o Estado.

Dessa maneira, a crise estrutural da impossibilidade de expansão da capacidade de oferta de serviços públicos só será resolvida com a criação de um novo quadro institucional auto-sustentável e confiável. Isto implica, necessariamente, a privatização dos serviços públicos; pois, só assim, a capitalização destes setores se dará com base numa garantia real — a garantia hipotecária do ativo do concessionário. Portanto, a antiga garantia de recursos fiscais futuros, avalizada pelo Tesouro, hoje sem credibilidade, dará lugar à garantia hipotecária, também avalizada pelo Estado, com a diferença de que esta será uma garantia real. Conseqüentemente, o Estado passará a assumir a dupla função *Poder Concedente* e *Credor Hipotecário*, em vez da sua presente posição de devedor insolvente, uma vez que o Estado é o único tomador possível dos títulos emitidos pelos concessionários privados, garantidos hipotecariamente, pois somente ele poderá absorver os ativos destas empresas, em caso de inadimplência. Assim, as empresas poderão obter créditos públicos em bases bem melhores do que as que são agora impostas ao Estado.

Nesse momento estará nascendo no País o Capitalismo Financeiro e a privatização é parte deste nascedouro, assim como o são as novas atribuições do Estado. Uma delas seria a de atuar na faixa de intermediação, ao ser avalista dos papéis emitidos pelo setor privado, atuando como “banco, (. . .), no sentido lato do termo. Com efeito, quem se interessará pela concessão de um serviço público, se isto não lhe abrir a porta de capitais de terceiros”. Caberá também ao Estado facilitar a canalização de grande parte da capacidade ociosa existente no interior das multinacionais. Isto se dará através de sua atuação no comércio exterior, pois só ele pode assumir compromissos de longo prazo, tanto em relação às importações, quanto em relação às exportações.

Estabelecido, o Capitalismo Financeiro terá função não só de reunir condições para o acesso dos setores estrangulados a novos capitais, como também para o acesso à *tecnologia novíssima*, o que nos levará à retomada do crescimento econômico. No caso brasileiro, a superação da crise cíclica parece mais fácil do que para os países desenvolvidos, pois o que se apresenta como nova tecnologia nos países do primeiro mundo, em virtude de sua ampla superioridade, relativamente à tecnologia disponível no Brasil, representa, para nós, a *novíssima tecnologia*. Mas a ela só teremos acesso após a realização de reforma institucional que substitua o sistema de concessão dos serviços públicos a empresas privadas nacionais, vale dizer, *financiadas em moeda nacional*, pouco importando se o investidor é, à luz do Direito Internacional Privado, nacional ou não nacional.

A situação particular do setor elétrico é perfeitamente pertinente com a nossa análise anterior. A história mostra que toda expansão da produção dos serviços de utilidade pública brasileiros se deu com base

em um novo padrão institucional. Assim aconteceu a partir da década de 1930 quando a expansão foi comandada pelas empresas estrangeiras, destacando-se os grupos Light e AMFORP. Tal predomínio se estendeu por aproximadamente três décadas, até que a progressiva desaceleração da ampliação da capacidade produtiva do setor levou o Estado a intervir no setor elétrico, gerando um novo quadro institucional, onde o setor privado passou a ser minoritário.

O debate travado hoje sobre novos rumos do setor elétrico, confronta duas posições: de um lado, os que propugnam pela reestruturação econômico-financeira do setor elétrico como a condição básica para seu crescimento sustentado. De outro lado, aqueles que defendem que a recuperação somente ocorrerá com uma ampla revisão do quadro institucional vigente, que passará pela discussão dos papéis exercidos pelo poder central, pela Eletrobrás, pelas empresas estaduais, enfim, por todos os atores que preenchem o atual cenário do setor elétrico.

Contudo, é importante chamar a atenção que somente um processo amplo de privatização não será condição suficiente para a saída da crise devido a alguns aspectos que precisam ser discutidos sem preconceitos e corporativismos. Os mais importantes são: o comprometimento de capitais que a privatização das concessionárias públicas exigirá; a questão tarifária; o endividamento externo do setor elétrico; a oposição nacionalista; a característica do empresariado brasileiro.

Uma primeira colocação consiste em argüir sobre a capacidade financeira do setor privado para adquirir as grandes empresas públicas do setor elétrico. Diante da magnitude dos ativos das empresas geradoras do setor, como CHESF, CEMIG, CESP, que as colocam entre as dez maiores do país, a alienação de algumas destas empresas implicaria um brutal acúmulo prévio de poupança no setor privado. Mesmo admitindo a hipótese da existência de capital suficiente para a aquisição de empresas deste porte, torna-se muito remota a possibilidade de que persistam recursos disponíveis para fazer face aos investimentos de expansão.

Possivelmente, diante de um aparente consenso a respeito deste cenário, muitas são as propostas em torno das melhores alternativas para a atração de capitais privados para o setor elétrico. A abertura do capital das empresas do setor, com o estabelecimento do domínio acionário mínimo por parte do setor público; o incentivo à autoprodução e à co-geração de energia; a construção de grandes centrais hidrelétricas através de consórcio com o setor privado; a privatização da gestão empresarial; a antecipação do pagamento dos serviços, à semelhança do que ocorre no setor de telecomunicações, são algumas das diversas sugestões que estão sendo postas em debate.

Um outro entrave que se apresenta é a questão tarifária, que pode ser desmembrada na defasagem real do valor das tarifas e na sua equali-

zação em todo o país. Certamente, uma participação mais significativa dos investimentos privados no setor elétrico será acompanhada de uma pressão pelo estabelecimento de tarifas diferenciadas e pela recuperação real do valor das mesmas. Em suma, uma pressão pela desregulação parcial do Estado.

Outro aspecto a ser mencionado é o de que qualquer processo de privatização dentro do setor elétrico deverá ser precedido de um equacionamento das responsabilidades relativas ao endividamento externo do setor, na medida em que a Eletrobrás foi o grande agente captador e, conseqüente, repassador dos recursos externos. Do contrário, estar-se-á privatizando apenas o ativo das empresas públicas, permanecendo parte significativa do passivo em posse do Estado.

Um obstáculo que gostaríamos de colocar, consiste nas prováveis pressões nacionalistas que adviriam da proposta de uma ampla privatização das empresas do setor elétrico. Mesmo sabendo que a legislação vigente impede a constituição da maioria de capital externo na composição das estatais privatizadas, a participação mais significativa do capital externo na composição acionária das concessionárias públicas poderá gerar um movimento de oposição. Considerando que, mesmo na Grã-Bretanha, que detém a maior experiência privatizante, exatamente a privatização do setor elétrico tem sido considerada uma das mais difíceis de todo o processo de privatização, pode-se extrapolar para a situação do Brasil (onde a experiência privatizante, até aqui, praticamente se ateve à devolução ao setor privado das empresas absorvidas pelo Estado) e antever os problemas decorrentes de pressões contrárias à venda de empresas do setor elétrico, que normalmente contará com o capital externo entre os compradores.

Não se pode relevar, outrossim, que a existência recente mostra o nacionalismo como um dos poucos temas que têm promovido a convergência de propósitos entre setores da esquerda e da direita parlamentar. Além do que, segmentos da sociedade organizada têm-se mostrado com considerável poder de pressão, quando são tratadas questões deste nível. A importância deste tópico amplia-se ao lembrarmos que a privatização é um programa que, teoricamente, se pretende definitivo. Portanto, o consenso político a respeito da sua necessidade talvez seja, ao lado da questão tarifária, um dos pilares do processo de privatização.

Por fim, a característica do capitalista brasileiro, avesso ao risco, trabalhando sempre segundo a sinalização do governo, mostra-se, para nós, como mais um empecilho. Nossa interpretação, porém, é de que o setor privado, muito menos por ser "schumpeteriano", mas por ter conhecimento da realidade que se apresenta, está disposto a dar sua contribuição para a solução dos grandes problemas do setor elétrico.

Não resta dúvida que garantir a expansão da capacidade de geração

de energia elétrica até o início do próximo século será um grande desafio. Tanto o setor público quanto o setor privado, sozinho, são incapazes de sustentar este projeto. Portanto, o norte da discussão, presente e futura, deverá estar centrada nas medidas necessárias para que seja viabilizada a ação conjunta dos setores público e privado. No entanto, um passo inicial poderia ser a liberação das empresas públicas (federais e estaduais) para atuarem enquanto empresas que procurem alcançar metas definitivas e que, portanto, possam ser cobradas pelas suas respectivas performances, adquirindo assim direitos, mas também deveres perante a sociedade brasileira.

## BIBLIOGRAFIA

- CASTRO, A. B. Amargo Despertar. *Rumos do Desenvolvimento*, ano 12, nº 68, 1987, p. 4-10.
- RANGEL, I. M. A Lógica da Privatização. *Folha de São Paulo*, 20 agosto 1985.
- \_\_\_\_\_. O Papel dos Serviços de Utilidade Pública, *Seminário Crise Urbana e Privatização dos Serviços Públicos*, Rio de Janeiro, CCJE/UFRJ, 1987.
- \_\_\_\_\_. A Privatização e a Lei. *Folha de São Paulo*, 22 agosto 1988.
- \_\_\_\_\_. O Quarto Ciclo de Kondratiev. *Revista de Economia Política*, vol. 10, nº 4, 1990.

## ABSTRACT

The fact that the electricity sector in Brazil is now facing serious economic and financial constraints, which in fact jeopardise its prospective expansion, is a consensus. This, alongside with the sharp downfall in revenues that the "Social Welfare State" is undergoing has clearly favoured the position of those who are for the privatisation of the whole state-owned productive sector, including the companies of the electricity area. In particular, the idea that the present crisis is due to the failure of the state as entrepreneur has gained significant grounds.

In view of this reality, the chief goal of the present piece of academic work is to ascertain the factors that, over the years, have contributed to the absolute rule of the government-owned enterprises over the entire electricity sector, in Brazil.

An inevitable by-product of such approach is what we intended to be a thorough research into the causes of the utter depletion of the financial capacity of this sector, notably in the late seventies, and the feasibility of the privatisation of the electricity sector.