

Política pública de reestruturação do setor elétrico do Brasil

Müller, Matheus.

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS – Brasil.

theusmuller@gmail.com.

Morais, Jennifer Azambuja de.

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS – Brasil.

je.amorais@gmail.com

Artigo produzido no âmbito do P&D Remanejamento da BAESA – Barra Grande Energética S/A, regulamentado pela Aneel.

"Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013."

Política pública de reestruturação do setor elétrico do Brasil¹

MÜLLER, Matheus

MORAIS, Jennifer Azambuja de.

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

Palavras Chave: Política Pública; setor elétrico; path dependence; neoliberalismo

1. Introdução

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

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

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

¹ Extraído de Müller, 2013.

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

Nesse sentido o estudo que se segue tem como objetivo analisar a política nacional de reestruturação do setor elétrico ao longo da década de 1990 e 2000 a partir da abordagem teórica da *path dependence*. Destarte é pertinente elucidar que os termos *path dependence* e *dependência de trajetória* são utilizados ao longo do estudo para designar o mesmo fenômeno.

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

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

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

Para atenção ao objetivo geral da pesquisa, os procedimentos metodológicos empregados nesse trabalho recorrem, primeiramente, a análise do referencial bibliográfico. Apreciando autores que, ao longo dos últimos anos, preocuparam-se em caracterizar a evolução do setor elétrico brasileiro. Igualmente foi imprescindível a observância de leis, decretos e portarias que regeram o agir estatal e privado no setor elétrico nas últimas décadas, buscando conhecer possíveis mudanças ou manutenção de programas de governo nas décadas de 1990 e 2000.

Se fez necessário, igualmente, apreciar o marco conceitual do fenômeno da *path dependence*, para que fossem definidos os potenciais elementos que, por ventura, poderiam influenciar e definir a trajetória das instituições e das políticas públicas implementadas sobre o setor elétrico. Além de apreciar os poucos registros encontrados sobre o *modus operandi* do pesquisador em análises do tipo *path dependence*.

Apesar da grande maioria dos teóricos tratarem a dependência de trajetória como estrutura analítica, foram poucos os que abordaram a fundo os métodos que podem ser utilizados e como essa estrutura pode ser aplicada na realização de análises sobre políticas públicas específicas. Mesmo assim, o estudo avançou na delimitação metodológica no intuito de embasar a observação que se seguiu sobre o setor elétrico brasileiro.

2. Conceito de *path dependence* na Ciência Política

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

Como nas demais áreas do conhecimento, as políticas públicas também admitem uma série de abordagens que buscam explicar como as políticas são formuladas e executadas, quais os atores relevantes, quais fatores considerar na análise, entre outras. Nesse sentido, o estudo que segue evidencia apenas uma das tantas possibilidades metodológicas para a análise de políticas públicas – a *path dependence* ou dependência de trajetória.

Apesar da abordagem da dependência de trajetória ter sua origem na disciplina de Economia, precisamente no campo da Economia da Tecnologia onde é utilizada em estudos de difusão ou mudança tecnológica, é cada vez mais comum encontrar sua aplicação nas Ciências Sociais. Cientistas sociais utilizam o conceito no intuito de compreender processos de mudança sociais, culturais e políticas. Cientistas políticos, por sua vez, se valem da *path dependence* para compor argumentos acerca de momentos políticos e suas condições causais singulares (FIANI, 2002; FERNANDES, 2007; HOFF, 2011; BERNARDI, 2012).

Coube aos institucionalistas históricos tomar para si a abordagem da *path dependence* no seio da Ciência Política. Sendo um de seus principais argumentos a premissa de que as escolhas realizadas no momento de formação das instituições e das políticas exercem um efeito de constrangimento sobre seu futuro desenvolvimento, podendo, de certo modo, dificultar subsequentes mudanças.

Segundo essa corrente se percebe que, para descobrir a lógica do mundo ao nosso redor é preciso, por vezes, entender os detalhes de como ele chegou até esse ponto. Desse modo se contrapõem ao postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados, ressaltando a concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades herdadas do passado em cada contexto local (PETERS, 1999 apud. BERNARDI, 2012; HALL & TAYLOR, 2003).

Por essa máxima, uma vez que se tenha adotado uma trajetória específica, seria necessário um grande esforço ou até mesmo um choque externo para alterar a direção e o curso das instituições em momentos posteriores (HALL & TAYLOR, 2003, p. 200/201). Assim, tendo em vista a observação de que a história importa, de que as escolhas políticas adotadas no passado exercem um efeito de constrangimento sobre seu progresso futuro, o institucionalismo histórico apresenta o conceito de *path dependence* como a ferramenta analítica utilizada para entender a importância de sequências temporais sobre o desenvolvimento das instituições e processos políticos.

Sobre o conceito de *path dependence* aplicado à análise institucional e conseqüentemente a Ciência Política, os trabalhos de North (1990), Pierson (2000, 2004) e Mahoney (2000) merecem destaque. Apesar de ser considerado institucionalista econômico e não histórico, North (1990) afirma que mudanças institucionais se dão de modo incremental ao longo do tempo, e desenvolve o conceito de dependência de trajetória da seguinte forma:

“as instituições eficientes [...], ao longo do tempo, adquirem estabilidade, o que as faz conservar sua estrutura normativa, tornando qualquer caminho ou rota de mudança dependente desta estrutura pré-estabelecida. Em cada passo da rota foram feitas escolhas – políticas e econômicas – que significaram

alternativas que podem reforçar ou não seu curso” (NORTH, 1993, apud. FERNANDES, 2007, p. 5).

É notável aqui que as mudanças de longo prazo são consequência de inúmeras escolhas de curto prazo tomadas por políticos e empresários que direta ou indiretamente, afetam o desempenho da economia, das instituições e das políticas. E essa premissa constitui sua conceituação a respeito de um processo *path dependent* (CONCEIÇÃO, 2003, p.7).

Pode-se dizer que as obras de Pierson (2000, 2004) se transformaram em um dos principais pontos focais sobre o debate referente à temporalidade e ao desenvolvimento das políticas e instituições. Para o autor, cada passo na mesma trajetória conduz a fatores que aumentam a atratividade para se continuar no mesmo trajeto, ocasionando, a esse modo, um poderoso ciclo de autorreforço.

Assim, os custos de transição para alternativas aumentam consideravelmente com o tempo e tornam uma mudança radical cada vez menos provável. Prevalecendo um padrão de mudança que se restringe a simples ramificações dentro da mesma trajetória (BERNARDI, 2012, 151). Logo, o conceito de dependência de trajetória se refere “à relevância causal de estágios precedentes em uma sequência temporal”, onde cada passo sucessivo na mesma trajetória aumenta as chances de que uma instituição ou política particular seja repetida (PIERSON, 2000, p. 252).

Mahoney (2000), como se segue, também elaborou conclusões a respeito da abordagem da *path dependence*: a) as análises envolvem o estudo de processos causais que são altamente sensíveis a eventos que tomam lugar nos estágios iniciais de uma sequência histórica em geral; b) em uma sequência *path dependent*, os eventos históricos iniciais são ocorrências aleatórias, que não podem ser explicadas com base em eventos prévios; c) uma vez que um evento histórico tenha ocorrido, a sequência *path dependent* é marcada por padrões causais relativamente determinísticos.

O autor dá a entender com essa gama conceitual que, uma vez dado início a determinado processo em certa direção, tende ele a continuar em movimento e a tornar-se dependente dos resultados anteriores. Mahoney (2000) define ainda que a dependência de trajetória ocorre quando as escolhas dos atores-chave, em uma determinada conjuntura, levam à formação de instituições e estruturas que se autorreforçam com o passar do tempo.

A partir das definições conceituais apresentadas até o momento, torna-se possível afirmar que a *path dependence* tomada como uma abordagem analítica do campo da Ciência Política evidencia a noção de que as opções políticas postas em determinada conjuntura resultaram de decisões precedentes efetuadas por atores relevantes. Essas decisões políticas foram responsáveis por influenciar o curso do processo político, a ponto de limitar o leque de opções futuras e, portanto, os cursos de ações possíveis (KINZO, 2001, p.3).

Sendo assim, a dependência de trajetória poderá ocorrer sempre que uma política apresentar resultados que estejam relacionados aleatoriamente a condições iniciais de sua formulação e implementação. No entanto, é necessária a condicionante de que tais resultados dependam das escolhas realizadas em períodos intermediários, ocorridos entre a situação inicial e o próprio resultado observado, de tal forma que se possa dizer que o resultado observado ocorreu porque uma decisão ou escolha prévia reforçou a si mesma determinando, em parte, o desenvolvimento das consequências futuras (HOFF, 2011, p.14).

O emprego desse conceito nas políticas públicas permite perceber que certas trajetórias observadas ao longo dos processos de tomada de decisão governamental estão condicionadas por escolhas e decisões anteriores. Uma vez tomadas, tais decisões

apresentam “certa estabilidade” no futuro, na medida em que o curso estabelecido tende a ser reforçado.

Se tornou evidente até o momento que a observação atenta sobre a escolha dos distintos atores e a análise dos padrões institucionais ao longo do tempo são fundamentais para selar, ou não, determinado processo como dependente de trajetória. A ideia de que o que ocorre antes condiciona as políticas futuras implementadas por um regime democrático de governo evidenciou que as escolhas dos tomadores de decisão influenciarão regras e o conjunto de opções disponíveis entre as quais seus sucessores atuarão.

Na sequência, o estudo se dedica a tecer explicações quanto ao que leva e mantém as instituições ou políticas específicas a continuidade da trajetória iniciada em tempos passados. Torna-se indispensável identificar a lógica operativa das peças e engrenagens de cada um dos mecanismos explicativos da *path dependence*, visto que, as potenciais fontes de continuidade ou mudanças dependerão do mecanismo explicativo em operação.

Além disso, sem uma compreensão desses mecanismos dificilmente será possível entender e delinear as condições sob as quais as mudanças de trajetória seriam mais prováveis. O que aumentaria ainda mais o risco pelo qual o conceito já é tão criticado, qual seja, o de apresentar a história como um processo totalmente aprisionado, onde não haveria muito espaço para transformações depois de certos eventos.

3. Definidores do processo de *path dependence*

Como em qualquer ciência, a grande maioria das teorias, modelos e abordagens explicativas sobre determinado objeto não se fazem unânimes entre seus pesquisadores, e com a *path dependence* não é diferente. Teóricos observam, ao mínimo, dois distintos fatores com elevado potencial para influenciar o fenômeno da dependência de trajetória: momento crítico e; sequência autorreforçante². No entanto, conforme demonstrado a seguir, ao fim e ao cabo, o momento crítico é responsável pelo *start* do fenômeno da *path dependence* e a sequência autorreforçante consiste em propriedades responsáveis por garantir o seguimento da própria trajetória iniciada no momento crítico.

Momento crítico³

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

De acordo com Lipset e Rokkan (1967, apud. METTENHEIN, s/a, p.2), a ideia de momentos críticos tem como foco principal, circunstâncias decisivas na vida política, onde ocorrem transições que estabelecem certas direções de mudança e excluem outras

² Para Mahoney (2000) ainda existe perspectiva que se contrapõe, de certa forma a sequência autorreforçante. Por sua ótica a sequência reativa, seria compostas por cadeias de eventos temporalmente ordenados e conectados de forma causal, onde cada evento na sequência é uma reação a um evento que ocorreu anteriormente e uma causa de eventos subsequentes.

³ Esses momentos de escolha são denominados de forma distinta por Mahoney (2001) e Mettenhein (s/a). Tais se referem a “conjuntura crítica” (*critical juncture*), como o momento em que uma opção particular é escolhida dentre várias alternativas, ao exemplo de uma política específica, uma coalizão, uma instituição ou um governo. No entanto, a fim de padronizar o texto e facilitar o entendimento, optou-se nesse estudo pela utilização do termo “momento crítico”.

num caminho que molda a política por anos. São períodos em que uma determinada opção é selecionada a partir de uma gama de alternativas, canalizando assim o movimento futuro em uma direção específica.

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

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

É no trabalho de David Collier e Ruth Collier (1991) que a noção de momento crítico é definida de maneira mais sistemática e evidenciado seu protagonismo no fenômeno da *path dependence*. Demonstram desde a importância na observação dos elementos que antecedem a escolha, até as possíveis consequências da opção que conduz a uma trajetória específica. Para os autores as distintas etapas que conduzem ao momento crítico podem ser explicadas da seguinte forma:

1. Condições antecedentes: Representam a linha básica sobre a qual o momento crítico e o legado são avaliados. As condições antecedentes permitem indicar [...] se a rota tomada pelo fenômeno segue a trilha inicial do momento crítico ou se estão ligadas às condições anteriores ao momento crítico.
2. Momento crítico: Surge fora das condições antecedentes e desencadeia o momento crítico. É a situação na qual ocorre um rearranjo das forças políticas e sociais, o qual define o fenômeno observado, levando à emergência de uma situação revolucionária ou de reforma que deixará um legado.
3. Legado: [...] diante de um momento crítico, seja ele revolucionário ou de reforma institucional, decisões iniciais são tomadas indicando um caminho político ou econômico que gerará um legado [uma situação de continuidade na trajetória] Collier & Collier (1991, p.30/31).

Mahoney (2001) destaca que, depois de ocorrido o momento crítico, o legado posterior à escolha condiciona o caminho a ser seguido, impedindo o retorno às condições iniciais para novas escolhas e dificultando a seleção de opções que estejam fora do caminho escolhido. Além disso, afirma que o estabelecimento de instituições e estruturas ao longo do tempo gera uma cadeia de causalidade, ligando eventos que, uma vez em movimento, ocorrem de forma independente dos fatores institucionais que os produziram inicialmente. Essa sequência de eventos pode culminar em resultados diferentes daqueles do momento crítico inicial.

Nota-se que o processo da *path dependence* não se encerra no final de um momento crítico, mas permanece aberto a uma série de influentes fatores. E são esses fatores influentes que abrem precedente para outras teorizações dentro da Ciência Política a respeito da dinâmica do processo *path dependent* – a sequência autorreforçante.

Sequência autorreforçante

É notável que uma característica definidora da *path dependence* consiste na ideia de que é difícil para os atores reverterem os efeitos das escolhas feitas ao início de determinada trajetória. Isso porque o momento crítico conduz à formação de instituições, estruturas e políticas que tendem a se tornar persistentes, que não podem ser facilmente transformadas e que atuam reforçando a trajetória oriunda da escolha feita.

Essa visão que predomina na Ciência Política foi introduzida por Pierson (2000) e visualiza os processos de dependência da trajetória através do prisma do autorreforço de um mesmo resultado por meio da operação do mecanismo de retornos crescentes e *feedback* positivo. Onde, os retornos crescentes são oriundos do momento crítico e produtores dos processos de *feedback* positivo e todos, por sua vez, conferem rigidez estrutural a uma alternativa em detrimento de outras (BERNARDI, 2012, p. 141).

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

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

Logo, emergem de um processo virtuoso no qual a expansão do uso de certo fator faz com que se torne cada vez mais vantajoso utiliza-lo e, tendencialmente, menos provável a opção por novas alternativas. Mahoney (2000) vai ao encontro da definição citada e afirma que os retornos crescentes, em vários âmbitos, acabam por condicionar o caminho a ser seguido, no momento em que: a) impedem um retorno às condições iniciais para novas escolhas; b) impelem escolhas dentro do caminho selecionado; c) dificultam a seleção de opções que estejam fora da trajetória escolhida.

O processo de *feedback* positivo é identificado por Pierson (2000; 2004) como produto desses retornos crescentes oriundos do momento crítico. Em resumo, se refere à externalidades positivas que as escolhas efetuadas no momento crítico e reforçadas pelos retornos crescentes geram sobre outras pessoas, instituições ou políticas que não estão diretamente relacionadas com o processo de tomada de decisão. Ou seja, dizem respeito ao efeito positivo que as escolhas possuem sobre um terceiro, sem ele ter custos ou responsabilidades sobre esta situação.

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

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

Sendo assim, tanto elementos de retornos crescentes, quanto de *feedback* positivo provam ser essenciais para o desenvolvimento do fenômeno da *path dependence* pela perspectiva da sequência autorreforçante. Por esse viés teórico a trajetória tem início em determinado momento crítico e é sustentada ao longo do tempo por propriedades que autorreforçam a própria trajetória. Isso equivale a afirmar que os passos iniciais em uma direção particular induzem os movimentos seguintes na mesma

direção, o que, ao longo do tempo, torna difícil ou impossível reverter ou mudar a direção adotada.

4. Modelos analíticos da *path dependence*

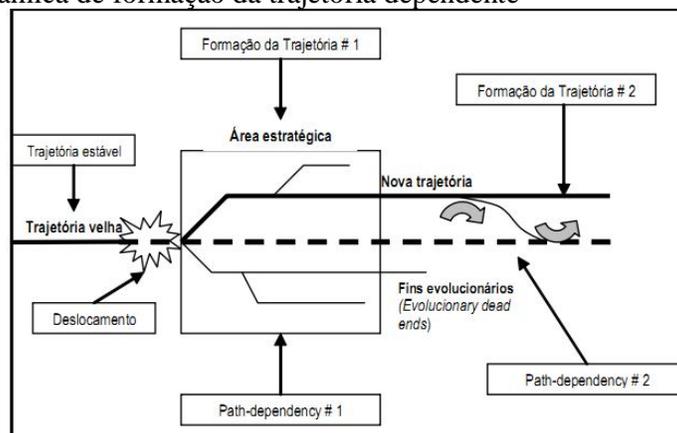
Apesar da grande maioria dos teóricos tratarem a dependência de trajetória como uma estrutura analítica são poucos os que abordam a fundo os métodos que podem ser usados nesse tipo de estudo e como essa estrutura pode ser utilizada para a realização de estudos específicos. Mahoney (2000) dá indicativo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

No entanto, é no estudo de Greener (2005) que são encontradas contribuições efetivas para a proposição de um método para análise da *path dependence* em estudos políticos. Resumidamente, o autor propõe a observação do fenômeno a partir da seguinte estrutura:

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

A observação de Torfing (1999 apud. HOFF, 2011, p. 18), apesar de não propor uma estrutura analítica para o estudo do fenômeno, acaba produzindo um esquema explicativo dos pressupostos de Greener (2005). Na sequência reproduzida na Figura 1 pode ser percebida a dinâmica de formação de uma trajetória dependente, com as opções de escolhas, a convivência de duas trajetórias concomitantemente, bem como as possibilidades de mudança de trajetória ao longo do tempo.

Figura 1. – Dinâmica de formação da trajetória dependente



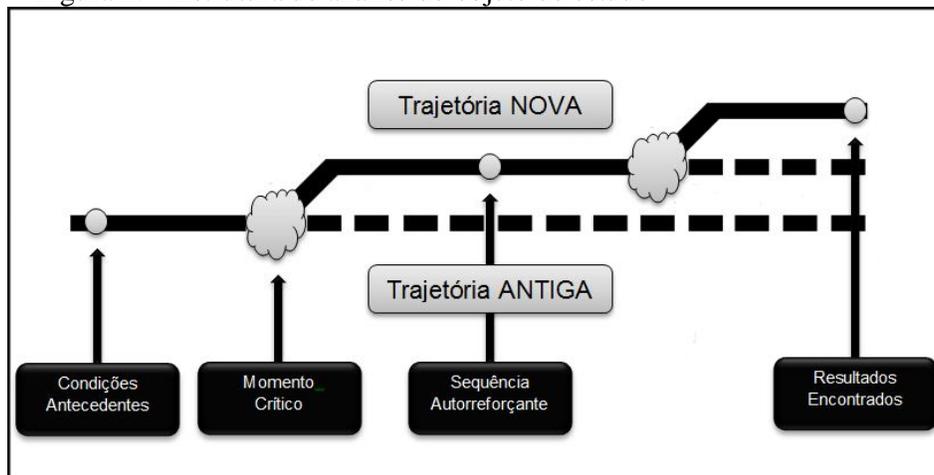
Fonte: Hoff (2011, p. 11).

Hoff (2011) desenvolveu uma sequência de passos para auxiliar a pesquisa sobre o referido fenômeno, ao se valer da composição de um marco teórico sobre análises do tipo *path dependents*. As técnicas empregadas no estudo devem consistir em análises qualitativas de pesquisa histórica do tipo observação documental e pesquisa oral:

- a) construir a trajetória histórica que leva ao fato observado;
- b) identificar as condições antecedentes, leis gerais e outros elementos da conjuntura existente no ambiente de inserção do fato, que possam contribuir para o surgimento de momentos críticos para a formação da *path dependence*;
- c) identificar, ao longo da trajetória, os momentos críticos que levam a escolhas que fazem emergir uma trajetória dependente;
- d) testar os momentos de escolha, utilizando-se a análise contrafactual, visando identificar os momentos realmente críticos;
- e) a partir das escolhas, observar a formação de elementos institucionais e estruturais que contribuam para o condicionamento da trajetória, ou seja, que gerem sequências autorreforçantes, dificultando o retorno para as condições iniciais que permitam outras escolhas entre as alternativas disponíveis;
- f) descrever os resultados finais observados (HOFF, 2011, p. 25/26).

De posse de todo esse arcabouço teórico e metodológico referente a abordagem da *path dependence*, optou-se por engendrar um esquema metodológico para guiar a análise sobre o objeto do estudo – analisar a política nacional de reestruturação do setor elétrico ao longo da década de 1990 e 2000 a partir da abordagem teórica da *path dependence*. O resultado alcançado é evidenciado na Figura 2.

Figura 2. – Estrutura de análise do objeto de estudo



FONTE: elaborado a partir de Mahoney (2000), Pierson (2004), Greener (2005) Hoff (2011).

A partir da seção seguinte será aplicada essa estrutura de análise a política nacional de reestruturação do setor elétrico, que se estendeu ao longo dos anos 1990 e em parte dos anos 2000, a fim de perceber se esta é um típico exemplo de um fenômeno de *path dependence*.

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

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

5. Reestruturação do setor elétrico pelo olhar da *path dependence*

Seguindo a estrutura do modelo analítico proposto acima, ao princípio do estudo se objetiva conhecer as condições antecedentes que contribuíram para a promoção do processo de reforma do setor elétrico nacional ao início da década de 1990. Sendo que, a partir daqui e ao decorrer do restante do estudo, a ênfase recaiu sobre os elementos políticos provenientes de ações dos distintos governos sobre o setor.

Na sequência será delimitado o momento crítico responsável por direcionar a política de reestruturação ao longo de toda a década de 1990 e início dos anos 2000. Dando prosseguimento a análise, se busca delimitar os elementos que contribuíram para o condicionamento da política de reestruturação – a sequência autorreforçante. Por fim, se objetiva identificar fatores ou eventos que poderiam conduzir a reestruturação do setor elétrico a uma nova trajetória.

5.1. Condições antecedentes a reestruturação

Até o final da década de 1970 o setor elétrico brasileiro experimentou um longo período de êxitos que permitiu ampliar continuamente o parque de geração provendo acesso de parcela crescente da população brasileira aos serviços elétricos, com melhoria continuada da qualidade dos serviços e decréscimo das tarifas reais. A despeito do primeiro choque do petróleo, no ano de 1973, até o ano de 1979, o setor elétrico brasileiro viveu seu grande período de expansão, cabendo ao Estado à tarefa de indutor e formulador das políticas do setor, consolidando sua posição de agente principal (CARNEIRO, 2000; LOSEKANN, 2003; LANDI, 2006).

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

Contudo o agravamento da crise mundial em decorrência da 2ª crise do petróleo ao final dos anos 1970 obrigou o regime ditatorial a mudar radicalmente a política econômica, onde reajustes geraram queda brusca na economia e aumento no desemprego (KINZO, 2001, p.6). Esse agravante se refletiu diretamente no setor elétrico nacional, com o esgotamento das transferências de recursos fiscais e consequente perda de investimentos estatais para expansão do setor e a utilização do aumento de tarifas como instrumento de política antinflacionária (LANDI, 2006, p. 89).

Como as empresas estatais não possuíam recursos próprios, o nível de investimento diminuiu drasticamente a partir da segunda metade dos anos 1980 e várias obras foram paralisadas, acarretando em elevados custos financeiros (LOSEKANN, 2003, p. 147). O consumo, por seu lado, aumentava quando a economia crescia e continuava aumentando mesmo quando a economia estagnava, à medida que a

população ganhava acesso à eletricidade. Em resumo, o sistema de suprimento de eletricidade entrou em estado de escassez crônica em meados dos anos de 1980, constantemente pressionado pela demanda e pelo subinvestimento (ARAÚJO, 2001, p. 78).

É notável que uma combinação de fatores adversos acabou por desestabilizar os arranjos organizacionais e produtivos do setor elétrico a partir do final da década de 1970. Principalmente destacando-se fatores econômicos como: a) o estrangulamento nas contas externas do país e consequente elevação nos custos dos financiamentos obtidos no exterior; b) redução nas tarifas reais de energia; c) deterioração da capacidade de investimento da administração pública nos níveis federal e estadual e; d) perda do dinamismo da economia. No entanto, fatores como a falta de habilidade dos governos vigentes em lidar com as consequências da crise do setor elétrico, bem como um marco regulatório que pouco contribuía para isso, igualmente se fizeram presentes, só que em menor importância (PIRES, 2000; LANDI, 2006)

Se a variável política pouco influenciou o setor elétrico até a década de 1980, na década seguinte passa a ser determinante para a profunda reformulação do modelo nacional. Igualmente, implicou sobre a readequação do papel estatal na condução de políticas públicas destinadas ao setor.

5.2. Momento crítico para a reforma do setor

O momento que o Brasil atravessava ao final da década de 1980 e início dos anos 1990 pode ser sintetizado em desafios e contradições centradas num regime de alta inflação e incertezas quanto à condução política que seria tomada para a mitigação desse fenômeno. A eleição de 1989, quando mais de 72 milhões de eleitores foram às urnas para eleger diretamente o presidente da república, que encerrou a última fase da transição para a democracia brasileira foi a mesma que deu início a uma nova perspectiva de governo no país e ao consequente processo de reestruturação do setor elétrico nacional.

Buscou-se então uma forma que apresentasse fim ao contra senso econômico e, simultaneamente, abrisse espaço a um novo caminho para a acumulação de capital. O processo culminou na afirmação do desenvolvimento do projeto neoliberal para o país, passando do campo meramente doutrinário para se constituir em um programa político e a consequente construção de um novo modelo econômico⁴.

O cenário político provou ser determinante na deflagração do processo de reestruturação do setor com início no ano de 1993, no âmbito do Programa Nacional de Desestatizações – PND⁵. A saber, a introdução de preceitos neoliberais de governo condicionou os objetivos das reformas do setor elétrico, onde atores privados passaram a controlar a *ciranda* da eletricidade e novas lógicas passaram a determinar as políticas públicas destinadas ao setor. No geral os princípios neoliberais transformaram-se nos postulados referenciais para as ações objetivas pelo estado brasileiro por toda a década

⁴ O neoliberalismo como modelo econômico, narrativa ou plataforma de governo pretende combater os problemas derivados das políticas sociais ou do Estado de Bem Estar Social. Valorizando a desigualdade, fundado na riqueza do mercado financeiro e indicando como medidas concretas, para o combate as mazelas oriundas da intervenção estatal a seguinte receita: a) disciplina fiscal; b) corte de gastos públicos; c) reforma tributária; d) juros de mercado; e) câmbio de mercado; f) abertura comercial; g) investimento estrangeiro direto; h) direito a propriedade intelectual; i) privatizações e; j) desregulamentação pelo afrouxamento de leis econômicas e trabalhistas (ANDERSON, 1995; SANTOS, 1998; MORAES, 2001; CARINHATO, 2005; FILGUEIRAS, 2005; SILVEIRA).

⁵ Instituído pela Lei 8.031/90.

de 1990 e anos 2000, independente dos governos que se seguiram: Collor, Itamar, Fernando Henrique Cardoso - FHC e, para grande parte dos teóricos, Lula (GONÇALVES Jr., 2009, p. 27).

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

É notável que o estudo precisa a introdução de políticas neoliberais de governo como o momento crítico responsável por direcionar o processo de reestruturação do setor elétrico nacional ao longo de toda a década de 1990 e início dos anos 2000. Assim se procedeu pois, em concordância com a observação das condições que antecederam a política nacional de reestruturação do setor elétrico e a conseqüente implementação da mesma, o projeto neoliberal proposto ao final da década de 1980 foi o ponto nodal para o início de uma significativa mudança no setor. Um momento de escolha política, dentre várias opções possíveis para a solução da crise econômica, que acabou por se refletir diretamente no padrão de desenvolvimento do setor elétrico ao longo de toda a década de 1990 e início dos anos 2000.

5.3. Sequência autorreforçante

A conseqüente reforma da indústria de suprimento elétrico brasileira, oriunda dos princípios neoliberais de governo, teve o duplo fito de introduzir competição e de resolver o problema crônico dos investimentos, privatizando e reestruturando o setor. Embora os primeiros instrumentos legais datem de 1993⁶, a reforma ganhou impulso a partir de 1995⁷ com a intensificação do programa de privatização e os estudos iniciais para reestruturar o setor elétrico por meio da criação de um ambiente competitivo por meio do processo de desverticalização.

De forma simplificada, o idealizado por FHC a partir do ano de 1994 e que originou o atual modelo implementado para o setor elétrico nacional, corresponderia ao processo em que o Estado deixaria de produzir, incentivaria que a iniciativa privada o fizesse e passaria a regular o setor. E, com este aparente encadeamento lógico, a conclusão era que estas medidas levariam a redução nas tarifas, melhoria na qualidade

⁶ Em meados de 1993, o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso - FHC, o mesmo que se elegeria Presidente em 1994, divulgou o PAI – Plano de Ação Imediata, o norte da posterior introdução do Plano Real.

⁷ A partir da criação das Leis 8.987/95 e 9.074/95. A Lei 8.987/95 institui o marco legal das condições de entrada, saída e operação da iniciativa privada nos setores de infraestrutura como um todo, além de obrigar a processos licitatórios os regimes de concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Já a Lei 9.074/95, de maior visibilidade e importância para os objetivos do governo, esboça as principais regras que passariam a organizar a indústria de eletricidade no país, estabelecendo providências quanto: a) a desverticalização do setor; b) o regime concorrencial na licitação de concessões para projetos de geração e transmissão de energia; c) cria a figura jurídica do produtor independente de energia; d) a rede de transmissão básica de livre acesso aos produtores e compradores de eletricidade; e) a definição dos consumidores regulados e livres e; f) a definição dos prazos de concessão para cada uma das atividades do setor.

dos serviços e garantiria a expansão do setor elétrico segundo as necessidades nacionais. Contudo, para tanto, seria necessário privatizar as empresas do setor elétrico (FRANÇA, 2007; GONÇALVES, 2009; GONZALES, 2012).

O processo das privatizações fora marcado pela presença de dois atores principais e um espectador. Os primeiros representados pelo Estado e capital privado e, o espectador representado pela a sociedade, caracterizada por 36possuir pouco peso político e poder de negociação reduzido nesse processo (LEME, 2009, p. 103). As empresas caberiam a aquisição das estatais e o conseqüente desenvolvimento do setor nacional. Ao Estado caberia o acompanhamento do processo de privatizações e a conseqüente regulação dos posteriores serviços prestados pelo ente privado.

Para que o processo de privatização das estatais elétricas lograsse êxito os distintos governos lançaram mão de inúmeras leis que, com o andar do tempo, passaram a integrar o marco regulatório do setor. A partir do governo Collor as principais políticas regulatórias objetivavam a reforma do setor, a começar pelas privatizações. Essa conjuntura liberalizante perpassa igualmente o governo do Presidente Itamar Franco e se fortalece nos dois mandatos do Presidente FHC.

No total, foram arrecadados mais de U\$\$ 105 bilhões em todas as privatizações dos mais variados setores no país, consistindo o maior processo de transferência de patrimônio estatal para iniciativa privada no mundo. No setor elétrico, 23 empresas foram privatizadas até o ano de 1998 evidenciando o segmento que mais contribuiu ao Programa Nacional de Desestatização. O processo de privatização avançou na atividade de distribuição, no entanto, na geração energética foi mais lento, já que enfrentou maiores resistências políticas e de especialistas no setor. Em função da desvalorização cambial, ao ano de 1999 não houve privatizações e no ano de 2000 foram transferidas para o setor privado mais três distribuidoras de menor porte (LOSEKANN, 2003; FRANÇA, 2007, GONÇALVES Jr, 2009).

Em tese, o processo de privatização prepararia o terreno para a desverticalização, encaminhando os sistemas de energia elétrica à criação de várias unidades de negócios, as quais seriam operacionalizadas, exclusivamente, segundo os princípios de mercado. O objetivo era superar o antigo modelo, que se alicerçava na “organização vertical”, onde o processo de geração, transmissão, distribuição e comercialização da energia elétrica são agrupados por uma única empresa privada ou estatal, ou ainda, em empresas estatais que executam e operam partes do sistema, sem qualquer incentivo a competição.

Para reformar o setor, por meio da desverticalização, o modelo de reestruturação implantado no país pelos governos neoliberais objetivou três premissas básicas: a) competição, nos segmentos de geração e comercialização, onde a experiência comprova que se ganha eficiência através da competição, estimulando a fixação de preços mais favoráveis ao usuário final; b) regulamentação, das áreas de transmissão e distribuição buscando não comprometer o acesso de consumidores livres e mesmo usinas que necessitam da malha de transmissão e distribuição para receber e escoar a energia necessária e; c) expansão do setor, que necessita de um modelo estável, com regras claras e definidas e de um agente fiscalizador. (PIRES, 2000; PIRES et al., 2002; SILVA, 2008; GONÇALVES Jr., 2009). Tudo isso visando à concretização de um novo mercado competitivo de eletricidade.

Para cumprir seu papel de fiscalizador e regulador do novo sistema elétrico nacional, a partir do ano de 1996, o governo FHC implantou três importantes órgãos para a garantia de um mercado concorrencial: a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, com a atribuição de regular e fiscalizar os serviços de energia elétrica, o Operador Nacional do Sistema – ONS, para comandar a produção do sistema nacional segundo critérios de eficiência técnica e econômica e o Mercado Atacadista de

Eletricidade – MAE, uma espécie de bolsa da mercadoria elétrica, com a finalidade de centralizar todas as transações e negócios dessa energia.

Todo esse arcabouço histórico evidenciado objetivou delimitar os elementos que contribuíram para o condicionamento do processo de reestruturação do setor nacional. Ao fim e ao cabo, se buscou aqui delimitar a sequência responsável por autorreforçar a trajetória iniciada para o setor ao princípio da década de 1990. Assim como se entendeu que a introdução de preceitos neoliberais de governo correspondeu ao momento crítico que direcionou a uma nova trajetória o setor elétrico nacional, as políticas de privatização e desverticalização são delimitadas como um dos principais fatores responsáveis por reforçar o processo de reestruturação do mesmo setor.

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

Conforme evidenciado anteriormente, a privatização dos mais variados setores produtivos brasileiros rendeu grande montante financeiro a administração pública, além de extirpar a preocupação em garantir o provimento e desenvolvimento desses setores. Nesse sentido, a política de privatizações vai ao encontro da lógica de que quanto mais uma escolha é adotada ou ação é tomada, mais aumentam seus benefícios em utilizá-la e, tendencialmente, menos provável a opção por novas alternativas.

Além disso, a política de privatizações foi responsável por entregar a iniciativa privada mais de 20 empresas do setor elétrico nacional, ao longo de todo o Programa Nacional de Desestatização, avançando mais na atividade de distribuição e sendo lenta na geração energética, por enfrentar maiores resistências políticas e de especialistas. Logo, a pergunta que fica é: como reverter os efeitos de toda essa política de privatização do setor elétrico? É praticamente impossível retornar ao início do processo de desestatização. A cada privatização das estatais a trajetória reestruturante foi reforçada, dificultando a reversão dos efeitos das decisões políticas, impedindo um retorno às condições iniciais, impelindo certas opções que se faziam possíveis antes de cada venda e dificultando a seleção de alternativas que não fossem condizentes com a perspectiva privatista.

O processo de desverticalização das indústrias do setor elétrico e a consequente política de composição do marco regulatório para legitimar a reestruturação, igualmente, atuaram como uma propriedade de autorreforço na trajetória analisada, no instante em que foram criados três novos órgãos – ANEEL, NOS e MAE. A criação dessa complexa estrutura institucional acabou por reforçar ainda mais a trajetória reformista pelo simples fato de que, o Estado ao conceder certo poder a esses três novos atores sobre os demais integrantes do mercado, acabou por lhes atribuir à legitimidade que necessitavam para a conservação de um mercado concorrencial e livre da intervenção estatal. Garantindo assim, sua persistência e manutenção ao longo do tempo e reforçando a trajetória de reestruturação do setor elétrico nacional.

O estudo admite, igualmente, a influência de outros elementos para o condicionamento da política nacional de reestruturação do setor elétrico ao longo do tempo. No entanto, dada a complexidade analítica que requer um estudo embasado na análise histórico-estrutural, como é o caso do método da *path dependence*, e o tempo requerido ao pesquisador para efetuar suas possíveis considerações, foram apenas

explorados a fundo a questão das privatizações e do processo de desverticalização do setor elétrico nacional.

5.4. Uma nova trajetória com o governo Lula?

Em decorrência de inúmeros fatores⁸, FHC foi perdendo gradativamente a adesão popular até culminar na derrota de seu sucessor partidário nas eleições presidenciais de 2002. O governo de oposição, representado por Luis Inácio Lula da Silva foi, sem dúvida, concretizado pela vitória com base no fracasso e rejeição de FHC, entretanto a capacidade política do Presidente eleito e de sua base aliada em capitalizar esses fatores foi igualmente decisiva (SADER, 2010, p.26).

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

No geral nos dois governos Lula⁹ há uma tentativa de reduzir a autonomia das agências reguladoras e as privatizações são suspensas, porém, tampouco são realizadas mudanças profundas na estrutura jurídica legada pelo antecessor (GONZALEZ, 2012, p. 88). Muito pelo contrário, Lula promoveu o continuísmo das reformas neoliberais, ao: a) implantar a reforma da previdência dos servidores públicos; b) sinalizar para a reforma sindical e das leis trabalhistas; c) alterar a Constituição objetivando a independência do banco Central; d) continuou a realizar concessões a empreendimentos privados e; e) deu sequência a uma nova modalidade de privatizações, com a aprovação das chamadas Parceria Público Privada - PPP¹⁰ (BOITO, 2004; FILGUEIRAS, 2005).

Ao longo do ano de 2003 as propostas de um “novo modelo” para o setor elétrico nacional se materializaram. A mudança listou como principais objetivos e pressupostos que deveriam orientar a reestruturação: a) modicidade tarifária para consumidores; b) continuidade e qualidade na prestação de serviços; c) justa remuneração para os investidores, de modo a incentiva-los a expandir o setor e; d) universalização do acesso e do uso dos serviços de energia elétrica (ALVES; LANDI, 2006).

Para garantir a implementação do modelo proposto o governo Lula tratou de aprovar, com o grande apoio da base aliada, a Lei 10.848/2004, regulamentada por intermédio do Decreto 5.163/2004, que buscava reestruturar o setor. Apesar de descartar algumas abordagens exploradas na campanha eleitoral, a nova legislação apresentou mudanças no marco regulatório dos serviços de eletricidade no país, principalmente com relação à: a) restauração do papel do Estado no setor elétrico; b) valorização do planejamento de longo prazo; c) introdução de leilões dirigidos pelo governo para a contratação da energia necessária ao atendimento dos consumidores com base no critério de menor tarifa; d) liberdade para que as empresas estatais voltassem a investir

⁸ Como a crise mundial ao final dos anos 1990 e a “crise do apagão” elétrico no início dos anos 2000.

⁹ Mandatos de 2003 – 2006 e 2007 – 2010.

¹⁰ Sobre as Parcerias Público Privada - PPP inauguradas no governo Lula, Pase (2011, p.66) explica-as como uma forma de regulamentação que consolida a concepção de política pública realizada através da delegação do Estado a instituições independentes, bem como, que viabiliza o financiamento de empreendimentos, pois, além de possibilitar que empresas públicas participem de Sociedades de Propósito Específico - SPE, o governo compromete-se com seu financiamento.

na expansão do setor e; e) criação de mecanismos de incentivo à contratação de energia pelas distribuidoras.

O “novo modelo” para o setor ganhou forma pela concepção de que reformas eram condição necessária e suficiente para que o setor atendesse a demanda social e produtiva por energia elétrica. No entanto, é realmente possível acreditar que tais políticas reestruturantes acabaram por redirecionar toda estrutura setorial para uma nova trajetória? Seria o governo Lula o novo momento crítico que iniciaria outra trajetória?

O planejamento estratégico estava ao cerne da proposta de Lula, a reorganização dos atores participantes, sejam com novas atribuições, ou somente novos nomes, foi um dos modos para o aperfeiçoamento do modelo proposto por FHC. A combinação de capital público estatal com capital privado por meio das PPP's para expansão do investimento no setor elétrico foi outro, assim como a reordenação da negociação de preços da energia.

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

As privatizações foram suspensas, contudo como sinal da manutenção do “antigo modelo”, Lula deu sequência a uma modalidade de privatizações “velada”, com a aprovação das PPP's. Utilizadas para concessões da exploração de fontes energéticas a empreendimentos privados, seja para a venda de eletricidade às distribuidoras, seja para empreendimentos que visam ao consumo próprio (GONZALES; PASE, 2012).

Ao invés dos possíveis fatores ou eventos conduzirem a política de reestruturação à outra trajetória, o que se tem são alguns incrementos ao modelo posto. Nas palavras de Gonzalez (2012, p. 88)

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

Logo, é possível afirmar que o governo Lula esta mais para o continuísmo das reformas neoliberais empreendidas por FHC, do que para um novo momento crítico que conduziria a um desvio de rota nas políticas implementadas para o setor elétrico nacional. Se torna importante destacar que o estudo em nenhum momento se dispôs a etiquetar o governo Lula em concordância com os preceitos neoliberais de governo. Apenas evidenciou que, e somente que, em relação às políticas públicas implementadas no setor elétrico nacional, Lula pendeu mais para a manutenção do projeto neoliberal do que para ações reformistas.

Considerações Finais

O estudo que se desvelou possuiu como objetivo principal aplicar a abordagem analítica da *path dependence* sobre a política nacional de reestruturação do setor elétrico desenvolvida ao longo das décadas de 1990 e 2000. Ao final da observação se buscou perceber se a política de reestruturação do setor consistia em um exemplo fiel de um processo marcado pela *path dependence*. Para tanto, foi percorrida cada uma das etapas que compõem o método analítico da *path dependence* segundo os especialistas da área.

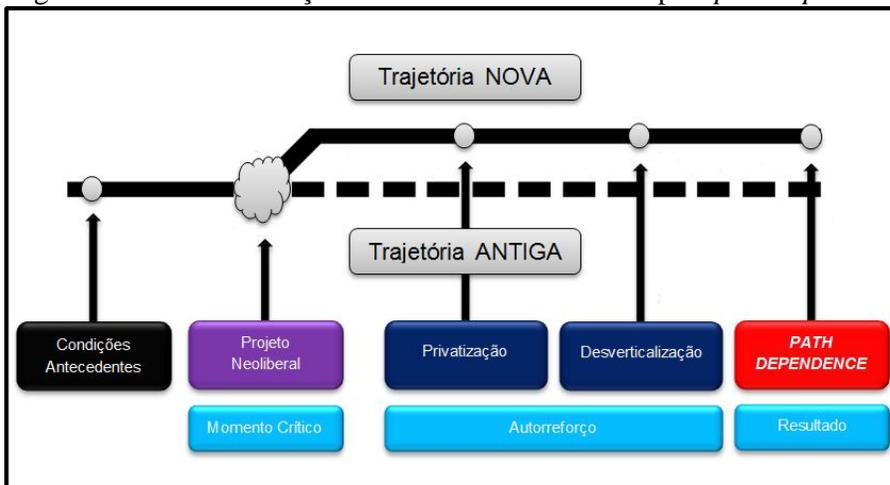
Como condição antecedente ao momento crítico que deu início a reestruturação do setor o estudo evidenciou que o modelo institucional estatal elétrico vigente desde 1964 permaneceu praticamente inalterado até a década de 1990. Ao longo desse período, o desenvolvimento do setor elétrico ficou a cargo das estatais do governo e apresentou elevadas taxas de expansão da oferta de energia. No entanto, a partir de meados da década de 1970 surgiram uma série de fatores econômicos e políticos que ocasionaram a exaustão do modelo vigente e estimularam a busca por alternativas.

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

Ao recorrer principalmente as privatizações e desverticalização do setor, os governos neoliberais que se seguiram durante o período de análise acabaram por reforçar o processo de reestruturação do setor. É conclusivo ao estudo que, a cada privatização das estatais a trajetória reestruturante era reforçada. A reversão dos efeitos das decisões políticas era assim dificultada ao impedir o retorno às condições iniciais, impelir certas opções que se faziam possíveis antes de cada venda e dificultar a seleção de alternativas que não fossem condizentes com a perspectiva privatista. Assim, igualmente, se fez com a criação da complexa estrutura desverticalizada. Pelo simples fato de que, o Estado ao conceder certo poder a novas instituições e novos atores sobre os demais integrantes do mercado, acabou por lhes atribuir à legitimidade que necessitavam para a conservação de um mercado concorrencial e livre da intervenção estatal.

O “novo modelo” prometido pelo governo Lula instaurou certa reforma do sistema gerencial, instituiu o planejamento estratégico e combinou capital público estatal com capital privado para o desenvolvimento da indústria elétrica. Mas as mudanças foram pontuais e foi mantida praticamente a mesma organização empresarial que este segmento de produção já tinha assumido.

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



FONTE: elaborado pelo autor.

De posse de todos esses elementos se torna possível evidenciar e esclarecer, por meio da Figura 3, que o objeto de estudo apresenta todos os elementos que evidenciam a *path dependence*. Logo é conclusivo que a política de reestruturação do setor elétrico nacional foi marcada pela dependência de trajetória.

Referências Bibliográficas

- ALVES, J. F. **A utilização do setor elétrico como instrumento de implementação de políticas públicas e os reflexos para a sociedade brasileira (1995 – 2004)**. 2006. 203f. Dissertação (Mestrado em História Social das Relações Políticas) – Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E; GENTILLI, P. (Org.) **Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9 – 23.
- ARAÚJO, J. L. A questão do investimento no setor elétrico brasileiro. **Nova Economia**, Belo Horizonte, vol. 11, nº1, jul. 2001, p. 77 – 96.
- BERNARDI, B. B. O conceito de dependência de trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. **Revista Perspectivas**, São Paulo, v. 41, jun. – jan. 2012, p. 137 – 167.
- BOITO, A. Relações de classe na nova fase do neoliberalismo brasileiro. **Congrès Marx International IV**, França, out. 2004.
- CARINHATO, P. H. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Revista Aurora**, Marília, ano 11, nº 3, dez. 2008, p.37 – 46.
- CARNEIRO, R. **Estado, mercado e o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro**. 2000. 400f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- COLLIER, D; COLLIER, R. **Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and regime dynamics in Latin America**. New Jersey: Princeton University Press, 1991.
- CONCEIÇÃO, O. A. Elementos para uma teorização apreciativa institucionalista do crescimento econômico: uma comparação das abordagens de North, Matthwes e Zysman. **Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia**, 2003, p. 1 – 21.
- FERNANDES, A. S. Path dependence e os estudos históricos comparados. **BIB**, São Paulo, nº 53, jan. – jul. 2002, p. 79 – 102.
- _____. Path dependence e os estudos históricos comparados. **Anais do XXIV Simpósio Nacional de História**. 2007, p. 1 – 9.
- FIANI, R. Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.11, nº 1, jan. – jun. 2002, p. 45 – 62.
- FILGUEIRAS, L. Projeto político e modelo econômico neoliberal no Brasil: implantação, evolução, estrutura e dinâmica. 2005. Disponível em:< http://www.nec.ufba.br/artigos/Artigos/Textos_para_discussao/2006%20%20TEXTOS%20PARA%20A%20DISCUSS%20C3%83O%20%20Projeto%20Pol%20C3%ADtico%20e%20Modelo%20Econ%20C3%B4mico%20Neoliberal%20no%20Brasil.pdf>. Acessado em: 23 fev. 2012.
- FRANÇA, C. L. **Formação de agenda e processos decisórios nos governos FHC e Lula: uma análise sobre a dinâmica e as oportunidades de negociação no processo de tomada de decisão do setor elétrico**. 2007. 387f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- GREENER, I. The potential of path dependence in political studies. **Politics**, v. 25, 2005, p.62 – 72.
- GONÇALVES, D. Jr. **Reformas na Indústria Elétrica Brasileira: A Disputa pelas ‘Fontes’ e o Controle dos Excedentes**. 2007. 416f. Tese (Doutorado em

- Energia) – Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- GONZALES, R. S. O marco regulatório do setor elétrico no Brasil. In: PASE, H. L. (Org.) **Democracia, Estado e Hidroeletricidade**. Pelotas: Editora UFPel. 2012, p. 83 – 94.
- HOFF, D. N. A história importa: proposta de estrutura analítica para o estudo de path dependence. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 32, nº 1, jun. 2011, p. 7-30.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, nº 58, 2003, p. 193 – 224.
- KINZO, M. D. G. A democratização brasileira: um processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, nº 15, 2001, p. 1 – 12.
- LANDI, M. **Energia elétrica e políticas públicas: a experiência do setor elétrico brasileiro no período de 1934 a 2005**. 2006. 218f. Tese (Doutorado em Energia) – Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- LEME, A. A. A reforma do setor elétrico no Brasil, Argentina e México: contrastes e perspectivas em debate. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 17, nº33, jun. 2009, p.97 – 121.
- LEME, A. A. Globalização e reformas liberalizantes: contradições na reestruturação do setor elétrico brasileiro nos anos 1990. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, nº 25, nov. 2005, p. 171 – 192.
- LOSEKANN, L. D. **Reestruturação do setor elétrico brasileiro: cordenação e concorrência**. 2003. 202f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**. nº 29, 2000, p. 507-548.
- _____. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. **Studies in Comparative International Development**. v. 36, nº 1, 2001, p. 111-141.
- METTENHEIN, K. Conjunções críticas da democratização: As implicações da filosofia na história de Hegel para uma análise histórica comparativa. s/a. Disponível em: <www.iea.usp.br/artigos/mettenheinhegel.pdf>.
- MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Proposta de Modelo Institucional do Setor Elétrico**. 2003.
- MORAES, R. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações estado – sociedade. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, nº80, set. 2002, p.13 – 24.
- MÜLLER, M. **O setor elétrico pela abordagem da path dependence**. 2013, 158f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas - RS.
- NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- PASE, H. L. A análise de Políticas Públicas do Setor Elétrico. In: PASE, H. L.; BAQUERO, M. (Org.) **Democracia, Estado e Hidroeletricidade**. Pelotas: Editora UFPel, 2012.
- PIRES, J. C. Desafios da reestruturação do setor elétrico brasileiro. **Texto para discussão do BNDES**, Rio de Janeiro, mar. 2000, p. 5 - 45.
- PIRES, J. C.; GIAMBIAGI, F.; SALLES, A. F. As perspectivas do setor elétrico após o racionamento. **Texto para discussão do BNDES**, Rio de Janeiro, out. 2002, p. 5 – 47.

- PIERSON, P. 2000. Increasing Returns, Path dependency, and Study of Politics. **American Political Science Review**, vol. 94, nº 2, jun. 2000, p. 251 - 267.
- PIERSON, P. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.
- SADER, E. S. **Brasil, de Getúlio a Lula**. 2010. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=1688>. Acessado em: 15 dez. 2011.
- SANTOS, B. S. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Fundação Mário Soares, 1998.
- SILVA, E. F. **Principais condicionantes nas alterações do modelo de comercialização de energia elétrica: retrospectiva e análise crítica**. 2008, 226f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SILVEIRA, R. C. **Neoliberalismo: conceito e influências no Brasil – de Sarney a FHC**. 2009, 176f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº16, jul/dez 2006, p. 20 – 45.
- Decreto 5.163/2004. Regulamenta a comercialização de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>
- Lei nº 8.031/90. Cria o Programa Nacional de Desestatização. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>
- Lei nº 8.631/93. Dispõe sobre a fixação dos níveis das tarifas para o serviço público de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>
- Leis nº 8.987/95. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>
- Lei nº 9.074/95. Estabelece normas para outorga e concessão de permissões de serviço público e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>
- Lei 9.427/96. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica e disciplina o regime de concessões. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>
- Lei Nº 9.648/98. Altera dispositivos da Lei 3.890 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>
- Lei 11.079/2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>
- Lei 10.848/2004. Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>