

A política de reestruturação do setor elétrico brasileiro pelo olhar da *path dependence*

The restructuring policy from the electrical Brazilian sector through the vision of Path Dependence

■ Matheus Müller e Jennifer Azambuja de Moraes

Resumo

O processo de reforma do setor elétrico brasileiro acompanhou a tendência mundial ao longo dos anos 1990 e se concretizou em consonância com os princípios de mercado, onde a lógica estatal cedeu espaço para a lógica competitiva. É sobre esse panorama que se debruça o estudo, com o objetivo principal de analisar a política pública de reestruturação do setor elétrico brasileiro. O método utilizado no estudo corresponde a abordagem da *path dependence*, que analisa a possibilidade de políticas públicas consideradas inovadoras carregarem consigo elementos que atuam de forma a reforçar as ações que já eram implementadas anteriormente. Os resultados apontam para uma política pública de reforma do setor elétrico brasileiro marcada por continuísmos, mesmo após a exaustão do antigo modelo.

Palavras-chave:

Políticas Públicas; Setor Elétrico; *Path Dependence*.

Abstract

The reform process of the Brazilian electric sector followed the global trend over the years 1990 and materialized in line with market principles, where the logic state gave way to competitive logic. It is on this background that focuses the study, with the main objective to analyze the public policy of restructuring the electricity sector from the theoretical approach of path dependence. This analytical method is relevant to show that even the innovative initiatives in terms of public policies carry with them elements that act to reinforce actions already initiated. The results point to a public policy reform the Brazilian electric sector marked by continuism even after the exhaustion of the model adopted.

Key-words

Public Policies; Electrical Sector; Path Dependence.

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 foi organizada a partir de investidores privados, em meados do mesmo século já cabia ao Estado o compromisso de desenvolvê-la e garantir o provimento destes serviços à população, e ao final dos anos 1980 observa-se um movimento 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 seguiu por toda a década e 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.

Diante desse panorama o estudo que se segue possui o objetivo de analisar a política nacional de reestruturação do setor elétrico ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000. Para atenção ao objetivo principal da pesquisa os procedimentos metodológicos empregados nesse trabalho recorrem: 1) a análise do referencial bibliográfico; 2) a observância de leis, decretos e portarias que regeram o agir estatal e privado no setor elétrico nas últimas décadas; 3) a aplicação do método da *path dependence* sobre a política de reestruturação do setor elétrico nacional¹.

O método da *path dependence* é utilizado pelas Ciências Sociais para auxiliar a compreensão do estabelecimento de trajetórias políticas ou econômicas em dada unidade de análise. No geral, pode ser observada em processos históricos ligados à evolução de algo, sempre que um sistema apresentar resultados que estejam relacionados aleatoriamente a condições iniciais. É utilizada pela Ciência Política para mensurar a possibilidade de opções postas em determinada conjuntura resultarem de decisões precedentes efetuadas por atores relevantes, as quais influenciam o curso do processo político e limitam 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.

¹ É pertinente elucidar que os termos *path dependence* e dependência de trajetória são utilizados ao longo do estudo para designar o mesmo fenômeno.

Mas a *path dependence* não é entendida apenas como um método de pesquisa. É, antes de tudo uma abordagem teórica que possui o entendimento de que decisões e eventos de hoje são produtos de acontecimentos anteriores. Sem muito detalhar, a teoria acredita que uma trajetória dependente de uma política pública ou uma instituição ocorre porque a cada passo dado na mesma trajetória as chances de repetir a mesma ação aumentam e, igualmente, os custos de transição para outras alternativas também aumentam, tornando a sua mudança radical cada vez menos provável (NORTH, 1990; PIERSON, 2000, 2004; MAHONEY, 2000; FERNANDES, 2007; HOFF, 2011; BERNARDI, 2012).

Pode-se dizer que as obras de Pierson (2000, 2004) se transformaram em um dos principais atributos para o debate referente à influência da *path dependence* sobre as políticas públicas e instituições. Para o autor, cada passo na mesma trajetória conduz a fatores que aumentam a atratividade para se continuar no mesmo trajeto, ocasionando dessa forma um poderoso ciclo de autorreforço. Em seu entendimento os custos de transição para ações 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. 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).

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).

O artigo em sua primeira seção apresenta as etapas relevantes para a manutenção de uma trajetória dependente segundo a literatura. Na sequência apresenta a *path dependence* como um método utilizado pelos cientistas sociais e políticos para análise das políticas públicas e instituições. Por fim, trata de aplicar o método sobre a política de reestruturação do setor elétrico brasileiro com o propósito de perceber o modo como foi estruturada.

Definidores do processo de *path dependence*

Como em qualquer ciência, a grande maioria das teorias, modelos e abordagens explicativas sobre determinado objeto não são entendidas da mesma forma por todos os 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: a) momento crítico e; b) a sequência autorreforçante². Conforme demonstrado a seguir, 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.

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.

Momento crítico

Em resumo, consiste no momento de mudança repentina ou significativa que dá início a 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), o conceito de momentos críticos tem como definição as circunstâncias decisivas na vida política, onde ocorrem transições que estabelecem certas direções de mudança e excluem outras 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. desencadeando assim um padrão específico de desenvolvimento ou trajetória que constringerá posteriormente o grau de liberdade de opção dos atores (BERNARDI, 2012).

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 as quais o processo de mudança que se inaugura deixa um legado que conduz os políticos à escolhas e 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. 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: 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, estruturas ou políticas 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 influências. E são esses fatores influentes que abrem precedente para outras teorizações dentro da Ciência Política a respeito da dinâmica de um processo dependente – 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).

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 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 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*. Por esse entendimento teórico uma 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 induzem os movimentos seguintes na mesma direção, o que ao longo do tempo torna difícil ou impossível reverter ou mudar o caminho adotado.

A *path dependence* como método de pesquisa

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). Ao passo que essa máxima foi adotada pela academia, desenvolveram-se inúmeros modelos explicativos ou métodos empenhados em elucidar os processos de formulação, implementação e resultados das políticas.

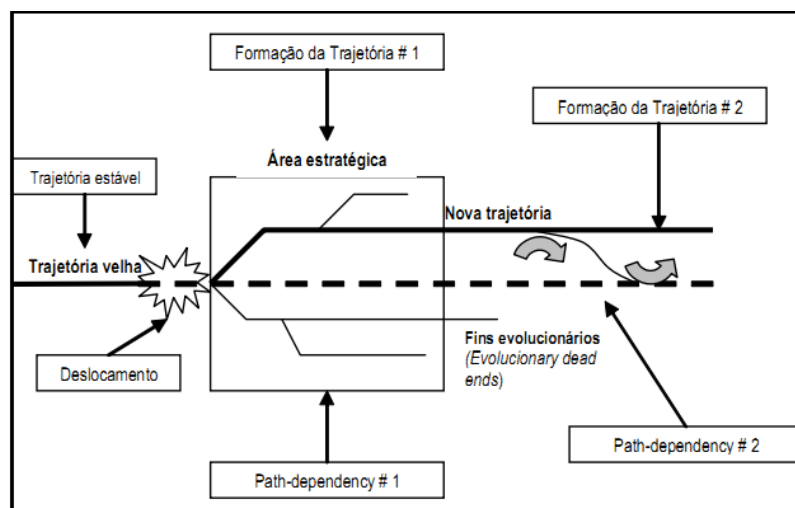
Como nas demais áreas do conhecimento, as políticas públicas também admitem uma série de métodos que buscam explicar como as políticas são formuladas e executadas, quais os atores relevantes ou quais fatores considerar na análise. A *path dependence*, por exemplo, é um deles. Apesar da grande maioria dos teóricos tratarem a dependência de trajetória como uma estrutura analítica são poucos os que abordam a fundo os procedimentos utilizados pelo pesquisador que deseja aplicar esse tipo de técnica.

É no estudo de Greener (2005) que são encontradas contribuições efetivas para a proposição de um procedimento operacional padrão para quem deseja utilizar a *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), apesar de não propor uma estrutura analítica para o método da *path dependence*, acaba produzindo um esquema explicativo dos pressupostos de Greener (2005). A sequência reproduzida na Figura 1 demonstra 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



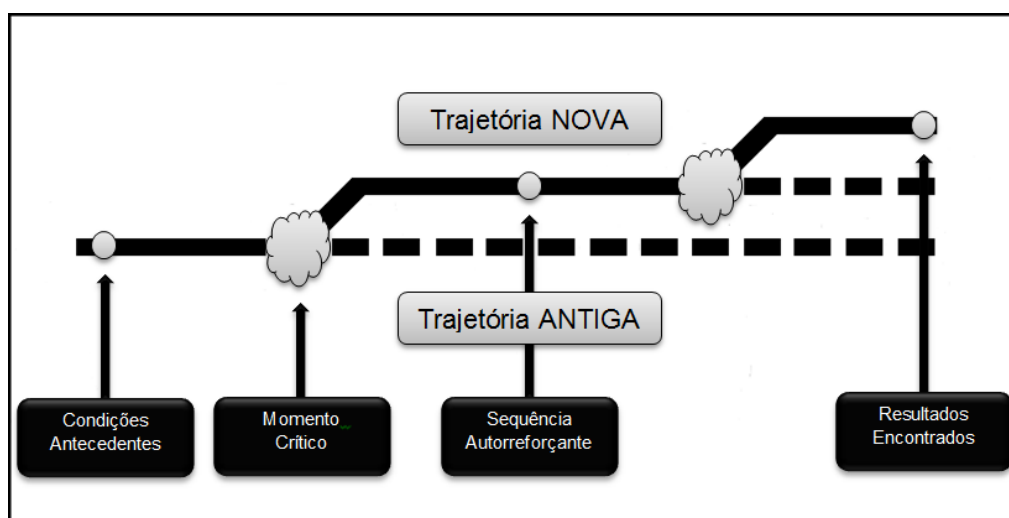
Fonte: Hoff (2011, p. 11).

Hoff (2011) desenvolveu uma sequência de passos para auxiliar as pesquisas desse tipo ao se valer da composição de um marco teórico sobre análises do tipo *path dependence*. 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 deste arcabouço teórico e metodológico referente a abordagem da *path dependence* se optou por elaborar um esquema metodológico para guiar a análise que segue sobre a política nacional de reestruturação do setor elétrico. O resultado 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).

Reestruturação do setor elétrico pelo olhar da *path dependence*

Seguindo a estrutura do modelo analítico proposto acima será necessário: 1) conhecer as condições antecedentes que contribuíram para a promoção da reforma do setor elétrico nacional durante a década de 1990 e início dos anos 2000; 2) delimitar o momento crítico responsável por direcionar essa política; 3) conhecer os elementos que contribuíram para seu condicionamento – a sequência autorreforçante; 4) identificar fatores ou eventos que poderiam conduzir a política de reestruturação a uma nova trajetória. É necessário evidenciar que ao optar por esse modelo de análise o pesquisador deve estar ciente de que a política ou instituição consideradas podem não resultar de uma trajetória dependente, manifestando essa realidade no momento em que uma das etapas do modelo não proporcionar a ocorrência sequencial das demais.

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 seu parque de geração. Que proveu 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 induzir e formular políticas para o setor, consolidando sua posição de agente principal (CARNEIRO, 2000; LOSEKANN, 2003; LANDI, 2006).

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. Esse agravante se refletiu diretamente no setor elétrico nacional quando do esgotamento das transferências de recursos fiscais e consequente perda de investimentos estatais para expansão do setor, e da utilização do aumento de tarifas como instrumento de política antinflacionária (LANDI, 2006).

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). 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 (LANDI, 2006).

Essa combinação de fatores adversos acabou por desestabilizar os arranjos organizacionais e produtivos do setor elétrico a partir do final da década de 1970. No entanto, também é necessário considerar fatores de menor relevância 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 (PIRES, 2000; LANDI, 2006).

Momento crítico para a reforma do setor

Se a variável política pouco influenciou o setor elétrico até o final da década de 1970, nas décadas seguintes passou a ser determinante para a profunda reformulação do modelo nacional. 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, e 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 contrassenso econômico vivenciado anteriormente 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 consequente construção de um novo modelo econômico³.

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 – PND⁴. A saber, a introdução de preceitos neoliberais de governo condicionou os objetivos das reformas do setor elétrico. Onde atores privados passaram a controlar a cadeia 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 de 1990 e anos 2000 no setor elétrico. Independente dos governos que se seguiram: Collor, Itamar, Fernando Henrique Cardoso e, para grande parte dos teóricos, Lula (GONÇALVES Jr., 2009).

Desse modo, 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 consequente 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.

³ 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; FILGUEIRAS, 2005).

⁴ Instituído pela Lei 8.031/90.

Sequência autorreforçante

A consequente reforma da indústria de suprimento elétrico brasileira que se deu após as políticas neoliberais dominarem a agenda de governo teve o duplo objetivo de introduzir competição e resolver o problema crônico dos investimentos através da privatização e reestruturação do setor. Embora os primeiros instrumentos legais datem de 1993⁵, a reforma ganhou impulso a partir de 1995⁶ 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 a iniciativa privada a fazê-lo e passaria a regular o setor. E com este aparente encadeamento lógico a conclusão era de que estas medidas levariam a redução nas tarifas, melhoria na qualidade dos serviços e garantiria a expansão do setor elétrico segundo as necessidades nacionais (FRANÇA, 2007; GONÇALVES, 2009; GONZALEZ, 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 sociedade, caracterizada por possuir peso político e poder de negociação reduzido nesse processo (LEME, 2009). Às empresas caberia a aquisição das estatais e o consequente desenvolvimento do setor nacional. Ao Estado caberia o acompanhamento do processo de privatizações e a consequente regulação dos posteriores serviços prestados pelo ente privado. Começou no governo Collor, perpassou o governo de Itamar Franco e se fortaleceu nos dois mandatos do Presidente FHC.

No total, foram arrecadados mais de US\$ 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 PND. 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 (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. Tudo isso visando à concretização de um novo mercado competitivo da eletricidade. O objetivo era superar o antigo modelo que se alicerçava na “organização vertical”.

⁵ Em meados de 1993, o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso - FHC, o mesmo que se elegeu Presidente em 1994, divulgou o PAI – Plano de Ação Imediata, o norte da posterior introdução do Plano Real.

⁶ A partir da criação das Leis 8.987/95 e 9.074/95. A Lei 8.987/95 instituiu 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.

Onde o processo de geração, transmissão, distribuição e comercialização da energia eram agrupados por uma única empresa privada ou estatal.

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 comprovava que se ganhava 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; c) expansão do setor que necessitava de um modelo estável, com regras claras e definidas, e de um agente fiscalizador (PIRES, 2000; GONÇALVES Jr., 2009).

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: 1) a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL com a atribuição de regular e fiscalizar os serviços de energia elétrica; 2) o Operador Nacional do Sistema – ONS, para comandar a produção do sistema nacional segundo critérios de eficiência técnica e econômica; 3) 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.

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 aqui como um dos principais fatores responsáveis por reforçar o processo de reestruturação do mesmo setor. A sequência responsável por autorreforçar a reforma teve 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 de Itamar Franco e nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso.

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 utiliza-la e, tendencialmente, menos provável a opção por novas alternativas. Além disso, a cada privatização das estatais a trajetória reestruturante foi reforçada. Dificultando a reversão dos efeitos das decisões políticas, impedindo um retorno às condições iniciais de um setor estatalizado, 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 também atuaram como uma propriedade de autorreforço na trajetória analisada. A criação de uma complexa estrutura institucional (ANEEL, ONS e MAE) 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 em uma análise histórico-estrutural, 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.

Uma nova trajetória com o governo Lula?

Em decorrência de inúmeros fatores⁷, FHC foi perdendo gradativamente o apoio popular, até culminar na derrota de seu sucessor partidário nas eleições presidenciais de 2002 para o candidato de oposição, representado por Luis Inácio Lula da Silva. 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 mais 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 Lula houve uma tentativa de reduzir a autonomia das agências reguladoras e as privatizações foram suspensas. Porém, tampouco foram 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) deu sequência a uma nova modalidade de privatizações, com a aprovação das chamadas Parceria Público Privada - PPP⁸ (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: 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; d) universalização do acesso e do uso dos serviços de energia elétrica (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 na expansão do setor e; e) criação de mecanismos de incentivo à contratação de energia pelas distribuidoras.

⁷ Como a crise mundial ao final dos anos 1990 e a “crise do apagão” elétrico no início dos anos 2000.

⁸ 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.

O “novo modelo” para o setor ganhou forma pela concepção de que reformas eram condição necessária e suficiente para que se atendesse a demanda social e produtiva por energia elétrica. No entanto, não se pode afirmar que o governo Lula representou um novo momento crítico responsável por iniciar outra trajetória para o setor elétrico nacional.

O planejamento estratégico estava sim ao cerne da proposta de Lula. Mas a reorganização dos atores participantes, seja 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 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. Assim como houve modificações na organização do modo de comercialização da energia entre quem gera, transporta e a distribui, sem “afetar” o consumidor final. Mas Lula praticamente manteve a mesma organização empresarial que este segmento de produção vem assumindo mundialmente. As privatizações foram suspensas, contudo Lula deu sequência a uma modalidade de privatizações “velada” com a aprovação das PPP’s (GONZALEZ; PASE, 2012).

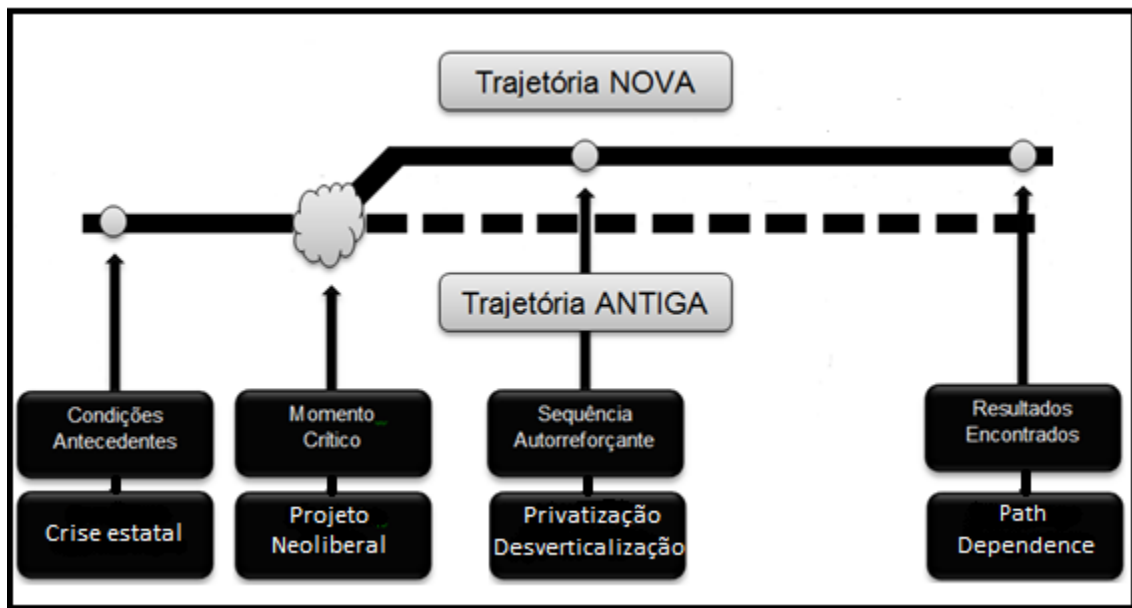
Ao invés dos possíveis fatores ou eventos conduzirem a política de reestruturação à outra trajetória, o que se tem são alguns incrementos ao modelo posto. Nas palavras de Gonzalez (2012, p. 88)

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).

Logo, é possível afirmar que o governo Lula estava 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.

Diante de todo o esforço analítico desenvolvido sobre a política de reestruturação do setor elétrico brasileiro se pode garantir que as afirmações realizadas ficam mais nítidas a partir da observação da figura 3.

Figura 3 – Path dependence marca a reestruturação do setor elétrico



FONTE: Elaborado pelos autores.

Considerações finais

O estudo apresentado possuiu o objetivo principal de analisar 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 utilizado o método da *path dependence* e percorrido cada uma das etapas necessárias para esse tipo de análise 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.

A partir do esforço de pesquisa desenvolvido se considera que a aplicação da abordagem da dependência da trajetória forneceu interessantes indícios em relação aos possíveis fatores que sustentaram uma política dependente de reestruturação do setor elétrico. Além disso, sua apreciação foi um instrumento conceitualmente relevante, pois demonstrou que mesmo as iniciativas inovadoras em termos de políticas públicas se estruturam a partir das motivações e oportunidades que surgem ao longo de uma sequência temporal.

Referências

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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>. Acessado em: 23 fev. 2017.
- 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.
- 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.
- LOSEKANN, L. D. *Reestruturação do setor elétrico brasileiro: coordenação 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*. Disponível em: www.iea.usp.br/artigos/mettenheinhegel.pdf. Consultado em: 14 outubro de 2017.
- 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.
- PIERSON, P. 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.
- SANTOS, B. S. *Reinventar a democracia*. Lisboa: Fundação Mário Soares, 1998.
- 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 providencias. 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>>

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 10.848/2004. Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>

Matheus Müller – Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: theusmuller@gmail.com.

Jennifer Azambuja de Moraes – Doutora em Ciência Política pela UFRGS. Pós-doutoranda em Ciência Política da UFRGS. E-mail: jennifer.amorais@gmail.com.