

TÓPICOS ATUAIS

A crise do Estado e a reestruturação institucional do setor elétrico

DANILO DE SOUZA DIAS
BRANCA BASTOS AMERICANO

O exaustivo trabalho de levantamento de dados realizado por AMERICANO,¹ em tese de Mestrado recentemente defendida na Área Interdisciplinar de Energia da COPPE, ao desdobrar a evolução institucional do aparato intervencionista do Estado brasileiro no domínio energético, com a ênfase voltada para o seu setor elétrico, construiu a base fatorial-empírica sobre a qual pode-se sustentar algumas hipóteses acerca da crise que atualmente envolve o Estado no Brasil, indicando, simultaneamente, os principais impasses que deverão de influenciar os futuros rumos da orientação estatal no campo da energia elétrica.

Embora a intervenção estatal tenha cumprido tarefas específicas em cada período histórico analisado naquele trabalho, as estruturas do aparelho de Estado foram gradualmente evoluindo segundo uma lógica funcional que buscava "equipar" o Estado brasileiro com uma malha institucional que pudesse capacitá-lo a exercer uma intervenção de caráter tecnológico, finalista, direcionada essencialmente ao cumprimento de metas e objetivos desenvolvimentista-modernizatórios, enfim, comprometida crescentemente com programas finais.

Assim, de 1930 a 1945, o Estado lançou as bases institucionais da intervenção - inicialmente com o DNPM e o Código de Águas, posteriormente com o CNP e o CNDEE - a fim de promover e, sobretudo, organizar o processo de industrialização no país. No período subsequente, de 1946 a 1964, o Estado passa a introduzir-se diretamente na produção dos insumos necessários à sustentação do processo de industrialização, dentre os quais os insumos energéticos assumem papel de importância capital. Nesse período foram criadas a Companhia Hidroelétrica do São Francisco/CHESF (1946), a Petrobrás (1953) e a Eletrobrás (1961). Além da produção direta, o Estado coordenou e financiou os setores privados, seja através de Planos de Desenvolvimento como o Salte ou o Plano de Metas, seja através da criação do BNDE em 1953.

Dessa forma, até 1964, consolida-se o sonho brasileiro de construção de uma sociedade moderna apoiada nos mais atualizados recursos da técnica e da gestão, mobilizando o imaginário coletivo em torno de um projeto de superpotência e entronizando o Estado como agente principal de realização e promoção daquele sonho dourado.

Uma vez definitivamente lançado à condição de promotor daquele processo, o Estado interventor não pôde mais condicionar sua ação às premissas legais e constitucionais, como exigiria uma racionalidade administrativa do tipo legal burocrática. Na medida em que esse modelo de racionalidade exige que os inputs legais constituam-se nos únicos propulsores da ação estatal, ele não mais se adequava aos anseios modernizadores que emanavam de um meio social e econômico inebriado (ou ludibriado) pela miragem desenvolvimentista.

É assim que a intervenção do Estado pós-1964 se despede de qualquer vínculo legal usando e abusando do recurso à violência, tanto para legitimar orientações de caráter geral (a nossa "vocação católica-ocidental"), quanto para responder às crescentes demandas geradas pelo projeto modernizador sobre o qual se apoiava a ditadura militar.

Mobilizaram-se, então, múltiplos instrumentos de ação na montagem e consolidação de um poderoso sistema financeiro-creditício e na expansão infraestrutural sob a responsabilidade das empresas de Estado.

Esse movimento é descrito por DALLARI em "O Controle Político das Empresas Públicas":

"Empresas públicas, contrariamente ao que a designação poderia dar a entender, são entidades definidas no direito positivo brasileiro como dotadas de personalidade jurídica de direito privado. São entidades criadas pelo Poder Público para desempenhar atividades necessárias ao atingimento de fins de natureza pública, porém devendo funcionar de acordo com os moldes e padrões que caracterizam as atividades dos particulares".

As empresas públicas surgiram na fase de transição do Estado de bem-estar para o Estado intervencionista. Já para a prestação de serviços públicos havia a administração pública se valido do

concurso de particulares (concessionários) sem, contudo, com eles se confundir. Neste estágio era o Estado que outorgava a particulares o exercício de funções e prerrogativas públicas.

Porém, atualmente, a situação se inverteu, pois o Estado passou a atuar em setores tradicionalmente tidos como inerentes à iniciativa privada e, em lugar de se assistir a empresas privadas agindo como se fossem entidades públicas, passou-se a contemplar o Estado atuando como se fosse uma empresa privada.

A mobilidade, a flexibilidade e o nível de liberdade encontrados pelo Estado, ao se revestir de formas privadas e ao adotar métodos empresariais, tiveram um efeito sedutor e, em pouco tempo, o hábito se generalizou.

Conforme relata Celso Antonio Bandeira de Mello: "Quer para a prestação de serviços públicos propriamente ditos, quer para o desempenho de atividades de exploração econômica em setores onde se fazia necessária sua atuação supletiva ou, até mesmo, monopolística, o Estado acolheu o sistema próprio do direito privado". E, em outra passagem: "Países subdesenvolvidos, preocupados em propiciar aceleradamente o desenvolvimento de certos setores econômicos vitais, encontraram-se na contingência de constituir empresas com tal finalidade, tanto em áreas não supridas ou insuficientemente supridas pela iniciativa privada, quanto em áreas que, por sua delicadeza estratégica, ou por fatores internacionais perturbadores, requeriam protagonização exclusiva de organismos estatais"(2).

GRAU, em "O Controle Político sobre as Empresas Públicas", vai destacar uma das conseqüências mais importantes desse processo de mobilização do Estado e de suas estruturas em um intervencionismo de caráter eminentemente finalista e tecnológico, próprio ao período pós-1964:

"Com a crescente elevação de certas necessidades coletivas à categoria de públicas - donde a também progressivamente quantitativa intervenção estatal no domínio econômico - os teorizadores dos meios de ação do poder público passaram à elaboração de instrumentações que lhes possibilitassem a perfeita consecução dos objetivos que se propunham atender. A partir de então, o aparecimento dos primeiros empreendimentos de natureza pública exercitados sob formas de Direito Privado...

...A adoção das técnicas empresariais, subsequente a esse momento, expressa justamente uma tentativa de superação das deficiências da gestão direta. Daí porque, examinado o tema desde uma visão organizacional e anotada a circunstância de que se passava a reconhecer a utilidade da exploração de certos serviços em regime de economia de escala, tomou-se como pressuposto o entendimento de acordo com o qual as empresas públicas devem apresentar, como requisitos essenciais, as seguintes características: personalidade jurídica distinta da administração pública e gestão própria, singularizada por um processamento diverso do da administração pública, sempre dentro de parâmetros que tornem possível a condução dos negócios sociais segundo o modelo da empresa privada. Nem por isso, todavia, autoriza-se a conclusão de que tais entidades haveriam de estar imunes à ação controladora da comunidade - via poder público quanto a suas atividades. Oportunas, a esse respeito, as palavras de Caio Tácito: "Dizer, assim, que a empresa pública e a sociedade de economia mista operam sob regime de direito privado não significa divorciá-las do controle público e relegá-las ao desregramento ou à incúria na aplicação de recursos oriundos do erário. Mas, de outra parte, o zelo pela coisa pública não autoriza o intérprete a fazer tábula rasa da opção fundamental do legislador, que visa precisamente a colocar essas sociedades fora da rotina burocrática e dos processos formais e rígidos da administração direta, operando como se fossem empresas privadas"(3).

É justamente esse processo de contínua e crescente autonomização das empresas estatais sob o modelo da empresa privada que a evolução da estrutura institucional do setor energético é capaz de revelar. A análise dos domínios de competência atribuídos ao MME desde a sua definição, em 1956, pelo governo JK, é, nesse sentido; bastante ilustrativa. É interessante notar que, em 1956, as "questões energética e mineral" são tratadas como política econômica e administrativa, compreendendo apenas a etapa da produção. A cargo do Ministério, naquela época concebido, ficaria o estudo e a execução dessa política. Em 1960, ao ser efetivamente criado, o MME não mais executaria, mas apenas disporia sobre os assuntos relativos à produção mineral e de energia. A partir da Reforma Administrativa global de 1967, internalizada gradualmente, ao nível do Ministério, a partir do ano seguinte, a tendência delineada entre 1956 e 1960 se confirma e o MME tem a sua área de atuação dirigida a um plano de orientação geral mais ou menos fluido, cabendo às empresas de economia mista em franco processo institucional de autonomização a execução/implementação dos projetos de ampliação da infra-estrutura energética do país.

Dessa forma, por mais paradoxal que pareça, a "submissão das empresas energéticas do Estado em relação a um planejamento global - às premissas, orientações ou planos de governo - vai

É nesse processo, onde cada intervenção deve legitimar-se quase que pontualmente e onde não é mais suficiente a compra do apoio de grupos dissidentes, que a expansão do setor elétrico, nas diversas opções que se apresentam, desde a hídrica até a térmica nuclear, se encontra definitivamente enredada.

É, sobretudo, por isso, que planos de expansão como o 2010 não têm a mínima chance de se concretizar como outrora, como nos tempos mais autoritários.

Na tentativa de buscar este tipo de consenso "pontualizado", pode o Estado recorrer a alguns subterfúgios. Um deles é o recurso ao cientificismo acadêmico, algumas vezes "capaz de substituir o consenso, por não permitir a contestação, desqualificando como incompetente a opinião contrária do cidadão médio"(5).

Um segundo artifício consistiria em gerar a imagem de uma realidade em crise, seja essa crise real ou fictícia. Nesse caso, deve-se explorar a crise gerada de modo a que ela se torne anônima, sem culpado identificável; normalmente o tratamento político dispensado pelo Estado aos problemas sócio-ambientais procura anonimizá-los.

Essas últimas considerações procuram, por assim dizer, atualizar, à luz da teoria, o quadro de impasse em que se encontra o Estado brasileiro no que tange à expansão futura do setor elétrico. Se utilizamos a formação do setor petrolífero como contraponto à análise da formação do setor elétrico, podemos concluir que, no setor petrolífero, houve um confronto de idéias e projetos para a sua exploração precedendo a existência material e organização institucional do mesmo. Conseqüentemente, o processo de institucionalização anda *pari passu* à sua estruturação concreta.

O CNP, por exemplo, foi criado antes mesmo de se achar petróleo no país. Já o fato da institucionalização do setor elétrico configurar um processo de normatização e regulamentação de um setor em plena expansão desenha um quadro onde, apesar do emprego de instrumentos tão poderosos como o Código de Águas e tantos outros, a intenção mostra-se insuficiente para moldar a realidade à racionalidade de um "planejamento global". É nesse sentido que o processo de institucionalização do setor elétrico se dá através de sucessivas internalizações de situações já configuradas de fato, servindo mais para estabelecer limites e hierarquias do que para instituir uma ordem racional a priori. Isso se reflete tanto na atomização das empresas do setor, como na indefinição ou superposição de papéis, tão freqüente na história dos diferentes organismos e Conselhos que estruturaram institucionalmente a administração direta do setor elétrico ao longo dos anos.

Essa atomização dos atores talvez esclareça a situação de fragilidade da Eletrobrás em manter sua posição hegemônica no interior do próprio setor elétrico, o que torna também delicada sua posição em relação à administração direta, no sentido de continuar ditando a base técnica da expansão futura do setor, a qual, apesar de algumas pequenas modificações recentes, se baseia ainda em uma opção inflexivelmente hidrelétrica.

A fim de manter a posição de hegemonia, a Eletrobrás tem buscado legitimar suas pretensões, fundamentalmente, na geração de diferentes quadros de crise:

1 °) Contra uma descentralização decisória regionalmente assentada, desenha um quadro de aguda incapacidade, por parte das concessionárias regionais e empresas estaduais, em autogerirem suas expansões;

2°) Contra proposições acenando para a valorização de energéticos como o gás natural ou para a utilização de outras bases de geração térmica, reage desenhando um quadro em que tais proposições, menos econômicas do que a geração hídrica, estariam sendo veiculadas por interesses "antinacionais", dada a capacitação tecnológica atingida pelo país no que tange à geração de origem hidrelétrica. Nesse contexto, o petróleo é considerado uma fonte energética "não-nacional".

3°) Outro "quadro de crise", não muito distante desse último, é o que procura opor a geração hídrica à térmica de origem nuclear como as únicas alternativas existentes. Dessa forma, ao opor-se à expansão hidrelétrica, a sociedade estaria elegendo compulsoriamente uma expansão pela via nuclear;

4°) Contra qualquer tentativa de controle político da expansão do setor por parte da Administração Direta ou contra as investidas de caráter sócio-ambiental dirigidas à construção de novas usinas hidrelétricas, desenha um quadro de crise já batizado como "disjuntivo": a disjuntividade do ator elétrico consistiria no fato do retardo nos planos hidrelétricos de expansão não terem ainda resultado em crises agudas de abastecimento por força da recessão; por outro lado, a atual situação de espera e

indefinição condenará inevitavelmente o setor à condição de "gargalo" infra-estrutural, impedindo, assim, a retomada do crescimento no futuro.

É interessante observar que, nesse quadro de redefinição e conflito, algumas empresas estaduais de energia elétrica, interessadas em desvincular-se do controle da *holding*, apropriam-se insolitamente de algumas das palavras de ordem liberais que assolam atualmente o país, como eficiência, descentralização, revisão do papel do Estado ou desqualização tarifária, apontando para "preços de mercado", a fim de questionar, sob tais parâmetros, a manutenção do atual quadro institucional.

Finalmente, a administração direta destila o seu projeto liberalizante a fim de assegurar, com base nessa idéia reguladora, algum controle político sobre o setor, direcionando suas escolhas para opções ainda não muito bem definidas, mas que acenam claramente para uma flexibilização da opção hidrelétrica.

Eis aí alguns dos conflitos que hoje mobilizam os diferentes atores do aparelho do Estado e imobilizam a ação desse mesmo Estado até que novo quadro institucional se desenhe com um mínimo de estabilidade, refletindo um perfil quantitativa e qualitativamente distinto de co-habitação entre o capital nacional privado, o capital estatal e o capital de origem externa.

Para além destes "cenários de conflito", procurou-se evidenciar, nesta rápida retrospectiva do papel do Estado na estruturação institucional do setor energético e do setor elétrico em particular, a maneira ou a lógica sob a qual a idéia planificadora, própria ao Estado capitalista interventor, procurou apressar e abreviar a trajetória de um país retardatário como o nosso. no sentido de uma modernização respondendo plenamente ao projeto utilitarista-liberal, e que, por isso mesmo, assentou-se essencialmente sobre um modelo de racionalidade finalista, francamente tributário da empresa estatal agindo sob e no mais puro modelo da própria iniciativa privada.

Fica assim desenhado um quadro que aponta para a flagrante insuficiência do debate que opõe "ingenuamente" intervencionismo e liberalismo.

Se o papel desempenhado até aqui pelo Estado brasileiro foi o de promover um processo de modernização que resultou em uma extraordinária experiência concentradora de renda e na afirmação de um modelo cultural inteiramente alheio aos inúmeros modos de expressão que compõem um imaginário multiforme e altamente complexo como o nosso, deve-se, com urgência, repensar a idéia intervencionista de forma que, no futuro, ela assimile, de alguma maneira, uma certa noção de polimorfismo, de diferença ou de regionalismo, que o projeto modernizador sempre procurou ocultar sob o manto da ilusão nacional-desenvolvimentista e da idéia de progresso.

Bibliografia

1. AMERICANO, B.B., Aspectos Institucionais e de Legislação na Evolução do Setor Energético Brasileiro, COPPE/UFRJ, 1990 (tese de Mestrado).
2. DALLARI, A.A., "O Controle Político das Empresas Públicas", in IPEA: A Empresa Pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar, IPEA, Brasília, 1980, p.p. 175-176.
3. GRAU, E.R., "O Controle Político sobre as Empresas Públicas: Objetivos, Processos, Extensão e Conveniência", in IPEA: A Empresa Pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar, IPEA, Brasília, 1980, p.p. 220-224.
4. OFFE, C., "Critérios de Racionalidade e Problemas Funcionais da Ação Político-Administrativa", in OFFE, C.: Problemas Estruturais do Estado Capitalista, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1984, p. 26.
5. OFFE, C., op. cit. , p. 230.

Abstract

This essay is an attempt, by means of a brief retrospective analysis, to focus on the impasses which currently permeate the institutional restructuring of the electric sector in Brazil, in light of a political focus that encompasses the matter in the larger crisis of the Brazilian government.