

Artigo

Uma reforma mal concebida, que processe a separação das três atividades (geração, transmissão e distribuição) sem que sejam organizadas regras claras e operativas...

Nacional de Desestatização (PND). As privatizações foram iniciadas com a venda da distribuidora ESCELSA, em 1995, e, um ano depois, da LIGHT. Em 1998 ocorreu a privatização da GERASUL, que correspondia aos ativos de geração resultantes da cisão da ELETROSUL.

O Governo Federal também estimulou a venda das distribuidoras estaduais, criando o Programa de Estímulo às Privatizações Estaduais, disponibilizando aos Governos Estaduais a antecipação de recursos oriundos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que deveriam retornar ao banco depois da venda das empresas (Pires, 1999, p. 146). Como resultado desses estímulos, até 2001, cerca de 70% do mercado de distribuição foi transferido para a iniciativa privada.

Como antes observado, esse fenômeno de mudança no setor elétrico vem se verificando mundialmente, estimando-se que cerca de 70 países estejam correntemente passando por algum tipo de reforma. No Brasil, esse movimento pode ser definido como o de um modelo em transição. Nesse particular, Oliveira (1997) identifica dois tipos de estratégia nos casos estudados em todo o mundo: um radical e outro gradualista, como é o caso da reforma americana e, em certa medida, a chilena e a dos países asiáticos. Já a forma radical pode ser encontrada na Inglaterra e na Argentina. Nesta última, as empresas existentes foram desintegradas (horizontal e verticalmente), tendo sido criado um mercado spot, onde todos os geradores são obrigados a ofertar sua energia e capacidade produtiva.

Na estratégia gradualista, em um primeiro momento, as empresas são constrangidas a comprar energia de geradores independentes, com oferta de preços inferiores ao seu custo de expansão. Mais adiante, as concessionárias são obrigadas a promover a desintegração contábil de suas atividades de geração, transmissão e distribuição, de modo a permitir a abertura da rede de transporte de energia para que os geradores independentes tenham acesso aos consumidores finais, pagando uma tarifa de transporte mais justa. Na etapa final, o mercado elétrico é estruturado nos moldes da estratégia radical, criando-se barreiras institucionais à reverticalização das empresas elétricas.

À primeira vista, a estratégia radical parece mais atrativa, ensejando a imediata introdução da concorrência plena na geração e na prestação dos serviços elétricos. Contudo, ela traz embutido o risco de significativas perdas econômicas, se não forem estabelecidos mecanismos adequados de coordenação da operação e, principalmente, da expansão, sobretudo quando se trata de

sistemas elétricos de países ainda não devidamente maduros. Ou seja, em sistemas elétricos nos quais o consumo cresce muito lentamente e a infraestrutura de transporte cobre todo o território, oferecendo acesso tanto a consumidores urbanos como rurais (Oliveira, 1997).

Uma reforma mal concebida, que processe a separação das três atividades (geração, transmissão e distribuição) sem que sejam organizadas regras claras e operativas, de modo a que se formule contratos de longo prazo entre geradores e consumidores, pode elevar despropositadamente os riscos dos investidores privados, afastando potenciais fontes de financiamento dos planos de expansão setorial.

Respeitadas as condições de espaço e temática deste artigo, merece referência a necessidade de mais estudo em profundidade do caso do Brasil em relação à opção escolhida pelo Governo Federal nesse processo de reforma. Dadas as dimensões continentais do país, fica bem visível a dificuldade de se implementar uma organização industrial para o setor elétrico que seja uniforme.

Enquanto o mercado interconectado da região Sul-Sudeste/Centro-Oeste pode ser considerado relativamente maduro, possibilitando oportunidades de se introduzir fortes pressões competitivas em prazo relativamente curto, o mesmo não se pode dizer dos mercados isolados da Amazônia, onde o consumo segue crescendo rapidamente, mantendo-se significativas as economias de escala e de escopo. Em situação intermediária encontra-se o mercado interconectado Norte-Nordeste, onde a geração está concentrada em poucas centrais e com um mercado bastante esparso e distribuído em uma vasta extensão, exigindo uma grande rede de transmissão de energia.

Segundo Greenwood e Hinings (1996), a mudança pode ser revolucionária ou evolucionária, podendo ser ambas definidas pela escala e pelo ritmo da ruptura e do ajuste. Enquanto a mudança evolucionária ocorre lentamente e gradualmente, a mudança revolucionária acontece rapidamente e afeta virtualmente todas as partes do objeto considerado simultaneamente, precipitando a adaptação a ser promovida. Assim não é tão difícil distinguir cada uma delas, embora possam sofrer alterações nesse percurso.

E a incidência de mudanças radicais varia de setor para setor institucional por causa da diferença de estruturas, especialmente naquelas em que há alto grau de integração e insulamento. Como afirmam Clemens e Cook (1999), as instituições são estáveis até que alguma força exógena ao sistema institucional venha a abalar suas estruturas, desmantelando os arranjos pré-existentes.

Por outro lado, contradições internas também contribuem para a mutabilidade, provocando a transformação onde haja abertura para movimentos eruptivos. As mudanças revolucionárias, como é o caso do setor elétrico, são sempre desinstitucionalizadoras porque visam à introdução de novas ideologias e comportamentos em um determinado sistema social e econômico. Por isso, tornam-se tão traumáticas e dolorosas!! (Pereira e Fonseca, 1997, p. 150).

Por exemplo, uma das considerações oriundas desse novo contexto deixa implícito que os agentes econômicos deverão adotar mecanismos cada vez mais competitivos e estruturas mais ajustadas com a ambiência institucional de mudanças tecnológicas, de novas regras, de convivência com parceiros, caso queiram explorar novas oportunidades de negócios e atender aos desafios energéticos nacionais.

Já a total institucionalização da estrutura depende dos efeitos conjuntos de uma baixa resistência de grupos de oposição e de promoção e de um apoio continuado de grupos de defensores (Tolbert e Zucker, 1999, p. 210).

Por isso, neste contexto de grandes mudanças institucionais no setor elétrico brasileiro, exige-se demasiadamente um estudo de seus mecanismos de produção e reprodução, admitindo-se o pressuposto de que: está em formação um novo ambiente técnico e institucional na indústria de energia elétrica, sem que tenha se estabelecido concretamente como deve ser a atuação dos agentes deste segmento econômico. Não se sabe também se este realmente é o fim do legado do modelo pré-existente. Assim, procurou-se delimitar a experiência anterior vivida em um contexto histórico-institucional sabidamente diferente do que está surgindo, colocando-a em confronto com as bases desse novo modelo do setor elétrico.

Com isso, o que está acontecendo entre o que se convencionou chamar de desinstitucionalização e de reinstitucionalização, cujo vazio pode ser visualizado no que se denominou de momento crítico, constituído pela emergência de desafios, de oportunidades e de incertezas que cercam essa configuração de caráter abrangente, foi justamente o surgimento de instituições, os conflitos de interesse, as formas institucionais em ascensão (incrivelmente diversificadas), bem como a obtenção de resultados diferentes daqueles que foram pensados, cujo impacto ainda não foram devidamente avaliados.

Mediante esta análise, de fato, ainda não está claro quão efetivamente a reforma do setor elétrico é capaz de desmitificar todo um passado construído em bases desenvolvimentistas, bem como se ela responderá aos compromissos para com o futuro energético do Brasil e como reagirão as instituições às mudanças atuais e projetadas. A utilidade do modelo do momento crítico pode ser reconhecida por sua contribuição heurística, sobretudo quando se precisar lidar com contextos e conjunturas de grandes mudanças institucionais, constituindo grande fonte de aprendizado acerca do que aconteceu, do que hoje se desenvolve, assim como do que pode vir a ocorrer nos próximos anos.

O que será essencial para este processo não temos a menor dúvida: será a construção de novas instituições moldadas por uma história que reserva ainda muitas surpresas e inquietações. Por fim, deve-se chamar a atenção para o potencial inquisitivo e explicativo do modelo do momento crítico, dada a sua alta propensão para absorver variáveis políticas e institucionais, considerando-se que a natureza insulada e técnica com que o setor elétrico sempre foi encarado nem sempre permitiu discutir interesses em conflito e a lógica de sua construção,

que necessariamente devesse ser realizada de forma coletiva e mais democrática.

Por isso um GRITO ecoa de nossa garganta: Façamos diferente dessa vez, vamos discutir com lógica, sensatez e dados reais todas as transições energéticas pela qual passa o Brasil, em especial a grande polêmica da GERAÇÃO DISTRIBUÍDA DE ENERGIA!

BIBLIOGRAFIA

BERGER, Peter L., LUCKMAN, Thomas. A construção social da realidade. Tratado de sociologia do conhecimento. Petrópolis, Vozes, 1978.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Crise econômica e reforma do Estado no Brasil. São Paulo, Editora 34, 1996.

CLEMENS, Elisabeth S. e COOK, James M. "Politics and institutionalism: explaining durability and change". Annual Review of Sociology, 25, p. 441-466, 1999.

COLLIER, Ruth, COLLIER, David. Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America. Princeton, Princeton University Press, 1991.

COOPERS & LYBRAND. Etapa VII – Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro. Relatório Consolidado. Volume II: Relatório Principal. SEN /Eletrobrás. Brasília, 1997.

EVANS, Peter. "O Estado como problema e solução". Lua Nova. Revista de Cultura e Política, n. 28/29, p. 107- 156, 1993. _____. "The State as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change".

In: HAGGARD, Stephan, KAUFMAN, Robert R. The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and The State. Princeton, Princeton University Press, p. 139-181, 1992.

FRIEDLAND, Roger e ALFORD, Robert R. "Bringing society back in: symbols, practices and institutional contradictions". In POWELL, Walter W. e DiMAGGIO, Paul J. DiMaggio (Eds.).

The new institutionalism in organizational analysis. Chicago, The University of Chicago Press, 1991. GREENWOOD, Royston e HININGS, C.

R. "Understanding radical organizational change: bringing together the old and the new institutionalism".

Academy of Management Review, 21(4):1022-1047, 1996. GREGÓRIO, Tomé A. O custo de uma concessão e a privatização no setor elétrico Brasileiro. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, 2000.

GREINER, Peter. Bases para um modelo auto-regulador para o setor elétrico brasileiro. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Tese de Doutorado em Administração Contábil e Financeira, Fundação Getúlio Vargas, 1994.

HUNT, Sally e SHUTTLEWORTH, Graham. Competition and choice in electricity. Chichester, John Wiley & Sons, 1996.

JEPPERSON, Ronald L. "Institutions, institutional effects, and institutionalism". In POWELL, Walter W. e DiMAGGIO, Paul J. DiMaggio (Eds.). The new institutionalism in organizational analysis. Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. Competitividade organizacional: Uma tentativa de reconstrução analítica. 20º. Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD). Rio de Janeiro, 1996.

MAIA, Marcelo J. A., PINTO, Murilo S. L., MELO, Pedro A. Marcos regulatórios para o sistema elétrico brasileiro e seus rebatimentos nas empresas de transmissão. VII Simpósio de Especialistas em Planejamento da Operação e Expansão Elétrica. Curitiba, 2000.

MANSIERO, Gilmar e SAURIN, Valter. "A disseminação da política de privatização pelo mundo". Revista de Estudos Organizacionais, 1(1):107-124, jan./jun. 2000.

OLIVEIRA, Adilson. Reforma do setor elétrico: que podemos aprender com a experiência alheia?. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, fev. 1997.

OSBORNE, David, GAEBLER, Ted. Reinventando o governo: Como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília, Editora MH Comunicação, 1998.

PEREIRA, Maria J. L. B, FONSECA, João G. L. B. Faces da decisão. As mudanças de paradigmas e o poder de decisão. São Paulo, Makron Books, 1997.

PINHEIRO, Armando C. No que deu, afinal, a privatização? Rio de Janeiro, BNDES, Texto para Discussão n. 40, p. 156-174, maio 1996.

PINTO, Murilo S. L., OLIVEIRA, Rezilda R., MAIA, Marcelo J. A., MELO, Pedro A. O novo cenário institucional do setor elétrico e seus reflexos nas empresas de transmissão. VII Simpósio de Especialistas em Planejamento da Operação e Expansão Elétrica. Curitiba, 2000.

PINTO, Murilo S. L. A reestruturação e a privatização do setor elétrico brasileiro e os impactos sobre a transmissão de energia da CHESF na visão de seus stakeholders. Dissertação de Mestrado em Administração, Universidade Federal de Pernambuco, 2001.

PIRES, José Cláudio L. "O Processo de reformas do setor elétrico brasileiro". Revista do BNDES, 6(12):137- 168, dez. 1999.

RIBEIRO FILHO, Ari Pinto. Prováveis características estratégicas básicas da indústria de energia elétrica no novo cenário institucional: o caso do Sistema Interligado do Norte-Nordeste. Dissertação de Mestrado em Administração, Universidade Federal de Pernambuco, 1997.

ROWAN, Brian. "Organizational structure and the institutional environment: the case of Public Schools. Administrative Science Quarterly, 27(2): 259-280, 1982.

SELZNICK, Philip. A liderança na administração. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Serv. de Publicações, cap.5, 1971.

TOLBERT, Pamela S., ZUCKER, Lynne G. "A institucionalização da Teoria Institucional". In CLEGG, Stewart R., HARDY, Cynthia e NORD, Walter R.. Handbook de Estudos Organizacionais: Modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. São Paulo, Editora Atlas S.A, 1999.

VELASCO, Licínio Jr. A Economia política das políticas públicas: As privatizações e a Reforma do Estado. Rio de Janeiro: BNDES, Texto para Discussão n. 55, 1997.

VINHAES, Elbia. A reestruturação da indústria de energia elétrica brasileira: uma avaliação da possibilidade de competição através da Teoria de Mercados Contestáveis. Dissertação de Mestrado em Economia Industrial, Universidade Federal de Santa Catarina, 1999.

Marina Meyer Falcão

Marina Meyer Falcão é Diretora Jurídica da ABGD (Associação Brasileira de Geração Distribuída) e Diretora da Marina Meyer Advocacia Empresarial, advogada especialista em Direito de Energia. Membro representante do Estado de Minas Gerais na missão Energias Renováveis na Alemanha (Baviera) em junho de 2018 e representante de Minas Gerais nos Estados Unidos em 2016, CoAutora de 3 Livros em Direito de Energia, com MBA em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas. Pós-graduada em Gestão Ambiental pelo Instituto de Educação Tecnológica - IETEC. Graduada pela Universidade FUMEC. Membro da Comissão de Energia da OAB-MG; Membro da Câmara de Energia da FIEMG; Ex-Superintendente de Política Energética do Estado de

Minas Gerais (2009 a 2014); Ex-Conselheira do Conselho de Política Ambiental – COPAM do Estado de Minas Gerais (2009 a 2014); Ex-Secretária Executiva do Comitê Mineiro de Petróleo e Gás.

