



O DESENVOLVIMENTO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO E A DISSENSÃO NA REGULARIZAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA

Raquel Alves Cardoso Silva¹
Danilo Mascarenhas de Cerqueira²
Orientadora: Prof^a. Dr^a. Waneska Cunha³
dos Anjos³

RESUMO

Este artigo analisa as possíveis motivações para a dissensão na regularização da energia elétrica baseado na trajetória histórica e desenvolvimento do cenário elétrico brasileiro com o objetivo de assinalar, tanto para as agências do governo quanto para a iniciativa privada, a responsabilidade para com a sociedade no atendimento às demandas que envolvem o setor elétrico. Para isso, retoma a gênese da formação e implementação da energia elétrica no país, destacando os impasses primários derivados da privatização que possibilitou uma oposição tributária e constituiu um modelo institucional estatal para regulamentação do setor que por um tempo garantiu o crescimento econômico e o atendimento a população. Salientando assim, que para transfiguração no cenário atual faz-se necessário a intervenção do Estado e comprometimento do mesmo para dotação de energia elétrica integralmente no país considerando as desigualdades sociais existentes e adotando mecanismos inclusivos para a efetiva transformação da atual conjuntura.

Palavras-chave: Estado e energia elétrica, setor elétrico brasileiro, reforma institucional do setor elétrico, distribuição de energia elétrica, privatização.

¹Estudante do Curso Técnico Integrado ao Ensino Médio em Eletrotécnica - **Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia da Bahia** - Feira de Santana / BA - auraquelalvescontato@gmail.com;

² Estudante do Curso Técnico Integrado ao Ensino Médio em Eletrotécnica - **Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia da Bahia** - Feira de Santana / BA - danmcerqueira@gmail.com;

³ Doutora em Ciências Sociais, Mestre em Ciências Sociais com Licenciatura e Bacharelado em Ciências Sociais com concentração em Ciência Política - **Universidade Federal da Bahia** - Salvador / BA - waneskaanjos@gmail.com.



INTRODUÇÃO

As primeiras experiências de estatização do setor elétrico ocorreram ainda na década de 1940, em que o mesmo, diferentemente dos outros setores produtivos básicos, como por exemplo, petróleo, siderúrgica e mineração, enfrentou a intervenção do estado em um processo mais complexo e específico uma vez que o setor já havia se organizado desde os primeiros anos do século e estava no regime do capital estrangeiro, que tinha como desígnio, parcialmente, superar as crises, ampliando alguns investimentos e ocupando espaços no setor. No entanto, o crescente aumento da demanda e a instabilidade ocasionada pelas primeiras manifestações da presença do Estado após a implementação do Código de Águas reduzia cada vez mais os investimentos privados, os serviços mais deficientes e as crises de suprimento mais constantes.

No plano federal a intervenção do Estado no setor elétrico foi marcada desde o início dos anos 40 pela necessidade de um planejamento global do setor que pudesse dar conta tanto da expansão da capacidade de produção quanto, e principalmente, da possibilidade de financiamento desse processo.

Com essa orientação foi elaborado o primeiro plano nacional de eletrificação (proposta originariamente por Vargas) que incluía a formação de um fundo nacional de eletricidade (FNE), da Eletrobrás e preços a forte articulação com o setor nacional produtor de bens de equipamentos elétricos.

Pressões agudas principalmente das concessionárias estrangeiras impediram que o plano fosse aprovado na forma proposta, tendo sido mantida, apenas, a criação do fundo federal de eletricidade (FFE) criado em 1955.

Com a criação da Eletrobrás, estabeleceram-se metas altamente avançadas para aumentar a capacidade instalada de energia elétrica no país; o plano previa ainda a necessidade de investimentos adicionais para o pleno atendimento do mercado, previa também a queda na participação dos capitais privados, principalmente estrangeiros, no setor, cabendo assim as empresas públicas federais e estaduais o comando da ampliação da capacidade de geração e a



interligação do sistema elétrico, enquanto as empresas estrangeiras, a Light e a Amforp se especializaram na distribuição e com essa definição de atividades, estava encerrado o embate entre privatistas e nacionalistas.

A consolidação da presença do Estado no setor elétrico deu-se a partir de 1964 no contexto das mudanças políticas ocorridas quando os militares assumiram o poder. Políticas adotadas pelos militares, aliadas a uma conjuntura favorável para a obtenção de empréstimos externos viabilizou o processo de desenvolvimento acelerado ficou conhecido como "milagre brasileiro".

No que se refere à expansão física, o crescimento do setor elétrico brasileiro na década de 1960 buscou uma maior integração técnica entre os serviços estaduais pela montagem de uma interconexão do sistema elétrico.

A expansão do setor elétrico brasileiro prosseguiu no início dos anos 70, amparada pela atmosfera de otimismo econômico que predominava no país e nas concepções estratégicas do II Plano nacional de desenvolvimento. O plano visava, no que se refere a questões de infraestrutura possibilitar a produção dos principais insumos básicos, petróleo, aço, e energia elétrica, e pretendia também gerar encomendas de máquinas e equipamentos as indústrias locais de bens de capital.

As condições em que ocorreram essas expansões, todavia, foram bastante problemáticas, o recurso ao financiamento externo utilizado, em uma época de conjuntura internacional desfavorável, trouxe consequências graves à evolução posterior do setor e está na raiz da crise que caracterizará sua evolução nas décadas de 1970 e 1980.

As rápidas transformações ocorridas no cenário mundial na década de 1970, como primeiro e segundo choques do petróleo em 1973 e 1979, respectivamente, e a posterior elevação das taxas de juros no mercado externo no início de 1980, contribuíram para que o processo de crescimento econômico iniciado no Brasil em 1967 se revertesse.



Numa época de retração do ritmo de investimento privado, o Estado e suas empresas foram os responsáveis pela manutenção, durante um certo tempo, dos níveis de desenvolvimento.

As autoridades brasileiras no entanto, desconsideraram a profundidade do movimento de contração da economia mundial, e o processo inflacionário e de endividamento externo começou a ficar fora de controle do país. O Brasil entrou em uma recessão que levou a uma rápida ampliação da dívida interna.

O setor elétrico brasileiro acompanha esses acontecimentos, envolvendo-se na solução dos graves problemas globais do país. Além disso, para que os níveis de crescimento econômico fossem mantidos, o estado indicou as empresas estatais, particularmente as do setor elétrico, a um processo de endividamento progressivo que culminaria com a inadimplência e a perda de eficiência setorial.

METODOLOGIA

O presente artigo elaborou-se de uma pesquisa bibliográfica. Gil (1996, p. 19), define pesquisa:

“(...) como o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa é requerida quando não se dispõe de informação suficiente para responder ao problema, ou então quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionada ao problema”

Posto isto, o desenvolvimento desse artigo faz-se imprescindível na aquisição da dissolução dos dilemas apresentados pelo mesmo. Com essa finalidade, a pesquisa baseou-se no desenvolvimento do setor elétrico brasileiro e em como esse fator histórico implica diretamente na dissensão da distribuição de energia elétrica no país, tendo em vista o objetivo de responder às contradições existentes nas políticas de implementação de energia elétrica em comunidades de baixa renda e a indispensabilidade da atuação do poder público para efetivar



estes mecanismos, visto que faz-se primordial a ponderação das desigualdades existentes na complexidade brasileira.

DESENVOLVIMENTO

O contato preambular com a eletricidade deu-se ainda no Brasil Império quando Dom Pedro II requereu a Thomas Edison a introdução de aparelhos e processos para iluminação pública do país. A implementação da eletricidade no Brasil começou no final do século XIX após a concepção do dínamo e da lâmpada elétrica com subsídio em primeira instância por pequenas empresas nacionais e empresas de governos municipais de pequenas localidades que destacavam-se naquele período. A economia brasileira apesar da independência do regime monárquico continuava a ser sustentada pela exportação de matéria-prima. O mercado interno uma vez restaurado apresentava particularidades sucintas devido a ausência de capital e subsistência das cidades, vilas e fazendas do país e estes dedicavam-se a produção de alimentos e criação de animais. A implantação de energia elétrica deu-se de forma tardia uma vez que quase coincidiu a comercialização da mesma na Europa.

A progressão da economia cafeeira no Estado de São Paulo que sucedeu entre a duas décadas finais do século XIX até o final do decênio de 1930 possibilitou a gênese e o alicerçamento da eletricidade no Brasil. O café impulsionou fortemente a economia brasileira visto que a ascensão da atividade cafeeira incitava um heterogêneo conjunto de modificações tais como ferrovias, assalariamento, expansões urbanas, atividades comerciais, de serviços, e conseqüentemente fomentou o aparecimento de atividades industriais. As entidades industriais brasileiras surgiram em pluralidade posteriormente a “crise do café” que gerou, assim, diversas condições para que o Estado brasileiro investisse vigorosamente na industrialização do país. O governo de Getúlio Vargas (1930-1945/1950-1954) fez-se elementar nesse processo uma vez que caracterizou-se pela nacionalização da economia em que apadrinhou o sistema de Substituição de Importações. Nesse cenário, o setor elétrico



acentuava-se e ascendia. A indústria elétrica no Brasil desenvolveu-se a princípio com a assistências das concessionárias estrangeiras. Com a consolidação do setor terciário, a economia embasou-se em serviços, que segundo Helena Carvalho de Lorenzo:

“Ao mesmo tempo em que houve um processo de concentração empresarial em torno das concessionárias estrangeiras, que adquiriram a maior parte das empresas privadas nacionais e municipais existentes, houve também um considerável avanço técnico (LORENZO, 2001, p.148).”

O cenário elétrico brasileiro expandiu aceleradamente no final do século XIX e no princípio do século XX, o Brasil no início de 1900 detinha de um amplo número de usinas elétricas mas naquela época a preservação dessas usinas era um processo complexo o que impossibilitava mantê-las em funcionamento visto que não havia indústrias de base suficientes para sustentar o andamento. As usinas que já existiam mantinham as suas atividades com produtos importados, essencialmente dos Estados Unidos. A circunstância altera-se quando por volta dos anos de 1915, por consequência da Primeira Guerra Mundial, as importações tornaram-se escassas e a dependência da rede elétrica tornou-se ainda mais indispensável em razão disso o governo deliberou projetos de incentivo para empresas de energia estrangeiras entrar no Brasil e acabar com a necessidade de importação com isso transcorreu-se no setor elétrico o processo de privatização com a chegada de dessas concessionárias estrangeiras em razão disso a produtividade aumentou e por conseguinte o seu consumo em regiões próximas às fontes de produção.

Em pouco tempo as empresas estrangeiras dominaram o setor elétrico brasileiro, a Amforp comprou centenas de usinas hidrelétricas por todo país, a empresa Light detinha de um forte cenário de atuação nacional em que juntamente a Amforp controlava cerca de 80% da distribuição de eletricidade no país. Em 1939 já havia grande quantidade de unidades geradoras de eletricidade, sendo 85% dessas hidrelétricas, no entanto não havia uma rede de



transmissão eficaz desse modo a energia elétrica ficava presa em grandes conglomerados e não era distribuída de forma uniforme no país.

No final da década de 1930, a eletricidade influenciava diretamente no estilo de vida dos brasileiros de forma que fazia-se imprescindível devido aos benefícios que facultava aos seus consumidores, dessa forma a imprensa estabelecia constantemente debates acerca de características relacionadas ao setor elétrico, como a fixação de preços, as condições de outorga das concessões desses serviços públicos e o controle do lucro das empresas.

A oposição da sociedade brasileira contra a integralidade do domínio do setor elétrico estar no controle de concessionárias estrangeiras possibilitou a discussão para defesa da intervenção do governo.

“Segundo Guinle (1933), não havia bases para a fixação do preço e sua exploração comercial, numa clara alusão ao padrão ouro e à paridade cambial, estabelecidas nos contratos de concessão que não incorporavam os ganhos de produtividade decorrentes do progresso técnico e do adensamento de carga. Segundo Guinle (1933), nos Estados Unidos e na Europa, essas questões haviam sido solucionadas com a regulamentação do serviço baseada no rigoroso controle do capital investido, em seu rendimento, condições de amortização, fiscalização das despesas do empreendimento e no princípio da reversão, quando a indústria elétrica era explorada pelo capital privado (LORENZO, 2001, p.150)”

A divergência estabelecida entre a sociedade e as concessionárias estrangeiras fomentou a ideia que o poder público deveria intervir na exploração privada para reduzir o preço da eletricidade. No Brasil, não havia nenhum controle do Estado de maneira prepotente sobre o setor elétrico o que possibilitou às empresas em geral a obtenção de lucros proeminentes. Em 1934, no entanto, com a difusão do Código de Águas, ocorreu uma transmutação considerável neste setor.

“O Código de Águas constituiu um dos principais marcos institucionais no setor de energia elétrica. Ao regulamentar sobre a propriedade das águas e sua utilização, dispor sobre a outorga das autorizações e concessões para exploração dos serviços de energia elétrica e, inclusive, sobre o critério de determinação das tarifas



desses serviços públicos e a competência dos Estados na execução do próprio Código, o Código de Águas trouxe mudanças fundamentais na legislação sobre o aproveitamento de recursos hídricos (LORENZO, 2001, p.150)

No que diz respeito ao método de estabelecimento de tarifas, as transfigurações propostas pelo Código de Águas foram extremas:

“(...) até o ano de 1933 vigorava a liberdade tarifária que permitia às concessionárias contratar suas tarifas em equivalente ouro, havendo, assim, uma correção monetária embutida. Em 1933, o Decreto n.23.501, de 27 de novembro, proibia quaisquer tipos de contrato que estipulasse pagamentos em tarifa ouro, em outra moeda que não a do país. Em 1941, em outro Decreto-Lei (n.3.128) que estabelecia que o investimento das empresas de energia elétrica fosse determinado por meio de tombamento (LORENZO,2001, p.150)”

Com o Código de Águas, passou-se a exigir revisão em todos os contratos vigentes. A questão foi bastante polêmica, e se, por um lado, por conta dos prejuízos que diziam sofrer, as empresas concessionárias reduziram seus investimentos, por outro as discussões deram origem a duas correntes opostas de pensamento - privatistas e nacionalistas - preocupadas em analisar as causas insuficientes da expansão da oferta de eletricidade e propor soluções para enfrentar os recorrentes problemas de insuficiente oferta de energia elétrica (PEREIRA, 1975).

Desse modo, estabeleceu-se uma grande dificuldade, o governo não possuía capital, tecnologia e capacidade para controlar a gestão e promover o seguimento das atividades e ampliação dos serviços públicos de eletricidade que eram prestados pelas concessionárias estrangeiras em que a mesma por outro lado não conseguia obter melhores tarifas, regulamento cambial favorecido e segurança para novos aportes de capital, em razão do clima de incertezas políticas derivadas da ascensão de forças nacionalistas (PEREIRA, 1975). Esse



problema só pôde ser solucionado em 1940 com o surgimento das primeiras companhias concessionárias estaduais promovido no governo Vargas.

Apesar da mudança no cenário de domínio do setor elétrico brasileiro, os problemas referentes à distribuição de energia elétrica permaneceram. Conforme mencionado por Francesca Pilo, em seu artigo Consumo de energia elétrica nas favelas e a transformação de “consumidores em clientes” (2016, p.4):

“O processo de regularização de acesso aos serviços de energia elétrica em aglomerados informais é frequentemente descrito como uma “transformação de consumidores em clientes (USAID, 2009).”

Esse processo de regularização consiste em implementar medidas para reduzir as perdas comerciais e redefinir a relação comercial com medidas técnicas, comerciais e de eficiência energética. Essa medida implica na transformação de “consumidores em clientes”, o que ocasiona inúmeras contradições uma vez que não são consideradas questões sociais e políticas que demandam de um reconfiguração em sua infraestrutura. A distribuição de energia elétrica é díspar quando refere-se a comunidades de baixa renda, que em sua maioria, são consumidores da eletricidade mas não clientes, mesmo que exista A Tarifa Social de Energia Elétrica, regulamentada pela Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010 e pelo Decreto nº 7.583, de 13 de outubro de 2011, caracterizada por descontos incidentes sobre a tarifa aplicável à classe residencial das distribuidoras de energia elétrica. Os habitantes destas comunidades vivenciaram muitos anos essa realidade com a distribuição irregular de energia elétrica mesmo que não tributarem a tarifa integral associada a tal distribuição.

O sistema que rege o Brasil possibilita que o mercado promova uma sociedade de consumo justamente para sustentar a movimentação do capital todavia ocasiona uma contradição nas políticas de redução na dissensão na regularização da distribuição de energia elétrica uma vez que a mesma implanta métodos de economia de energia sem salientar as desigualdades existentes visto que essas estratégias são destinadas àqueles que distanciam-se de ser os maiores consumidores de energia elétrica.



Durante o andamento das aplicações do estado na década de 1990, os resultados não foram satisfatórios a respeito da oferta e da demanda elétrica. Então o Estado acaba por privatizar as empresas a partir do governo de Fernando Collor de Mello dando continuidade no governo de Fernando Henrique Cardoso influenciados pelo neoliberalismo que ascendia fortemente no país, afirmando ser a melhor forma de ajustes para suprir a necessidade da população, se inserindo assim na disputa que é o novo cenário mundial.

O processo de privatização passa a ganhar mais força devido a política proposta por Fernando Collor, que interfere nas ações do Estado.

O primeiro a ser afetado foi o âmbito federal, com o Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. - ESCELSA, e as privatizações da *Light* Serviços de Eletricidade S.A., e Gerasul. Já no âmbito estadual, foram afetadas 20 empresas.

Nesse cenário foi instituída uma lei, que desencadeou a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, a qual tinha como atribuição o descentralizamento das ações do governo com o desígnio das empresas passarem a administrar setores, como os setores elétricos.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com a progressão do artigo constatamos que no transcorrer dos anos, logramos aperfeiçoamentos no sistema de transmissão de energia elétrica, o que possibilitou o acesso a eletricidade a grande maioria das camadas sociais. O governo foi o principal responsável por essa distribuição ao promover programas de inserção de energia elétrica as mais diversas classes sociais, a título de exemplo, o Luz para Todos (lançado pelo Governo Federal em novembro de 2003 com a meta inicial de levar o acesso à energia elétrica, gratuitamente, para mais de 10 milhões de pessoas do meio rural), possibilitando a chegada das linhas de transmissão a lugares inóspitos.



Apesar de programas de incentivo do governo e redução da taxa para pessoas com vulnerabilidade social, o problema da distribuição de energia elétrica persiste no país, sobretudo em comunidades periféricas das grandes cidades, onde as concessionárias de energias se recuam a regularizar o sistema de distribuição, motivados possivelmente pela impossibilidade de lucro. Essa falta de regularização governamental, impulsiona uma gerência ilegal das milícias, que constituem redes de distribuição de energia alternativas, os chamados “gatos”, sem características técnicas de segurança e frequentemente cobrando valores exorbitantes aos moradores sem ter nenhum custo, uma vez que energia distribuída pelas milícias é furtada das concessionárias.

Faz-se necessário salientar que, o prejuízo provocados pela distribuição informal de energia elétrica não é prejudicial para as concessionárias de energia, uma vez que essa tarifa é distribuída aos consumidores que estão com suas ligações regulares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao transcorrer do desenvolvimento do artigo fez-se notório o retardo do Estado para implementação de mecanismos eficientes para suprir a demanda de distribuição de energia elétrica em todas as regiões do país, em razão da insuficiente intervenção do poder público na efetivação de políticas governamentais que atendam a essas particularidades. O Brasil regido pela influência do neoliberalismo que defende a abstração de transformação de cidadãos em clientes na busca por eficiência dos serviços fornecidos mesmo que demandem do pagamento do mesmo, detém de uma dinâmica de formação de Estado dependente, elitista e escravocrata em que sustenta-se pela desigualdade para subsistência do mesmo, suas motivações são voltadas na obtenção e ampliação do capital. Os métodos utilizados para retificação da distribuição de energia elétrica condizem com o discurso de economia para moradores de comunidades de baixa renda sendo que estes utilizam da distribuição irregular de energia elétrica. Consideramos então, que a contradição sobrevém quando a sociedade é vista como



consumidores em potencial e não um conjunto de complexidades que dispõem de fatores desiguais, colocando a ampliação do capital desde a gênese do desenvolvimento elétrico possibilitando o controle as concessionárias, mesmo que estaduais, que distam-se de verdadeiramente estabelecer políticas de igualdade no país.

“O que é transmitido à maioria da humanidade é, de fato, uma informação manipulada que, em lugar de esclarecer, confunde. Isso tanto é mais grave porque, nas condições atuais da vida econômica e social, a informação constitui um dado essencial e imprescindível. Mas na medida em que o que chega às pessoas, como também às empresas e instituições hegemônicas, é, já, o resultado de uma manipulação, tal informação se apresenta como ideologia (SANTOS, 2001,p. 38-39).”

REFERÊNCIAS

- LORENZO, H. C. Eletrificação, urbanização e crescimento industrial em São Paulo: 1880-1940.1993. Tese (Doutorado em Geociências) - Instituto de Geografia e Ciências Econômicas, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 1993.
- PEREIRA, J. S. Petróleo, energia elétrica, siderurgia: a luta pela emancipação. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1996.
- SANTOS, Milton. Por uma outra globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 38-39.
- Pilo' F. (2016). Rio de Janeiro: Regularising energy consumption in favelas through reshaping consumers into customers. In: Luque, A.; Silver, J. (Dirs.). Energy, Power and Protest on the Urban Grid. Geographies of the Electric City. London: Routledge, p. 67-85.