

TÓPICO ESPECIAL DE CONJUNTURA

A PRIVATIZAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO NO CHILE: O ERRO MUDOU

*"Nasce um deus. Outros morrem. A Verdade
nem veio nem se foi: o Erro mudou."*

Fernando Pessoa

Dilma Vana Rousseff*

Introdução

Desde o início dos anos 80, tem havido uma mudança nas propostas dos organismos internacionais referentes a um novo padrão de desenvolvimento para o setor elétrico, nos diferentes países da América Latina. Não se trata, como querem alguns, apenas de uma mudança de ênfase. Constitui muito mais uma proposta de alteração na estrutura de oferta dos serviços de eletricidade nos países em desenvolvimento, cujo discurso explícito prioriza a privatização, a quebra do monopólio ou a concorrência e a elevação dos níveis de investimento e produtividade do setor elétrico. Enfim, transformam o mercado no grande planejador do sistema.

Se antes havia uma generalizada consciência e uma discussão em aberto da necessidade de reformas substantivas nas estruturas dos serviços de eletricidade, agora há experiências concretas de privatização já implementadas, como a ocorrida no Chile, a partir de 1985, e a verificada na Argentina,

* Economista da FEE.

a partir de 1991. Não é possível ignorá-las pelo que essas experiências apresentam de encaminhamentos e resultados similares, que se constituem em parâmetros emblemáticos de um modelo específico de organização e funcionamento do setor elétrico.

Há, pois, que examinar com rigor o elenco das metas explícitas dessas propostas de privatização, cotejando-as com a realidade que ensejaram. Verificar se, através do livre jogo das forças do mercado, a privatização das unidades elétricas daqueles países resultou efetivamente num aumento da concorrência, se constituiu uma melhoria efetiva dos padrões de funcionamento e operação do sistema elétrico, se viabilizou, ou o fará, a necessária ampliação da capacidade de investimento em novas usinas e instalações, em redes de transmissão e distribuição. Trata-se de, desapassionadamente, examinar a eficácia, para os países em desenvolvimento, de uma reforma do setor elétrico, baseada no controle privado de suas unidades e na alienação do patrimônio público daí decorrente.

Não se desconhece a importância da experiência de privatização na Grã-Bretanha, que, por exemplo, serviu de base para a maioria das formulações teóricas do Banco Mundial sobre a necessidade de reforma do setor elétrico nos países em desenvolvimento. O caráter pioneiro dessa experiência, iniciada em 1987, no que se refere aos países desenvolvidos encontra seu correlato quase perfeito para os países periféricos na experiência chilena, implantada até um pouco antes, em 1985. Por isso, a privatização no Reino Unido assim como a efetivada na Argentina não serão trazidas à luz neste trabalho de forma exaustiva, mas apenas a título de ilustração e referência.

A primeira etapa do programa de privatizações e a criação dos Fundos de Pensões

A partir de setembro de 1973, com a deposição do Governo da Unidade Popular, inicia-se no Chile um programa de estabilização ortodoxo, que se caracteriza por um severo reajuste fiscal, com profundos cortes no gasto público, drástica restrição da oferta real de crédito, graças aos elevados patamares atingidos pela taxa real de juros e à sensível queda no nível da

produção e do emprego. À par dessa estratégia de estabilização, articula-se um conjunto de reformas, no qual cabe destacar o acelerado processo de liberalização comercial, (que irá transformar o Chile num país com um dos mais baixos níveis tarifários do Mundo, 10% em 1979) (SAEZ, 1993), o primeiro programa de privatizações do governo militar e a reforma das empresas públicas.

Através desse programa, será privatizada uma quantidade importante de ativos produtivos em vários setores, principalmente aqueles que haviam sido estatizados no Governo anterior, tanto empresas como, sobretudo, bancos. Esse primeiro programa de privatizações se inicia em 1974 e quatro anos depois está praticamente concluído. Sua área de atuação abrange tanto a privatização e a devolução de terras expropriadas, com a reversão da reforma agrária realizada no Governo Allende, como a transferência de grandes empresas e bancos para a iniciativa privada, nas quais a entidade estatal chilena, que encarna o Estado enquanto empresário Corporação de Fomento a Produção (CORFO)¹, detinha a totalidade, ou mesmo parte, da propriedade acionária.

A singularidade dessas privatizações, como bem enfatiza Raul Saez, reside na exclusão das grandes empresas públicas, mantendo-se a nível do Estado o controle das atividades produtivas mais estratégicas para a economia chilena, como a grande mineração de cobre, a extração e a refinação de petróleo, a geração e a distribuição de eletricidade, as telecomunicações, os portos, as ferrovias, a mineração de carvão, o refino de remolacha açucareira e o salitre.

Essa primeira etapa culminará com a reforma do sistema previdenciário chileno e a criação de um mecanismo de poupança privada, os Fundos de Pensão, os quais se evidenciarão cruciais nas fases seguintes do processo de privatização, quando estarão consolidados.

Ao entrar em operação, no ano de 1981, o novo sistema de pensão por velhice introduziu duas importantes mudanças no quadro previdenciário e

¹ Em 1939, com a criação da CORFO, a intervenção do Estado na economia resulta num novo impulso ao processo de industrialização, ao se estabelecerem empresas públicas, que passam a atuar como filiais dessa agência estatal.

financeiro chileno. Em primeiro lugar, substituiu o regime de distribuição, vigente desde a criação do sistema de aposentadoria, pelo regime denominado de capitalização individual. Em segundo lugar, atribuiu ao setor privado a administração dos Fundos de Pensão, tomando um volume expressivo de recursos de grande liquidez progressivamente disponíveis no mercado financeiro.

As Administradoras dos Fundos de Pensão (AFP), empresas encarregadas das decisões de investir concernentes a tais fundos, estavam altamente concentradas: quatro empresas eram responsáveis por 68,9% de todos os filiados ao novo sistema, absorvendo 71% do fundo de pensões total acumulado.

Foi nesse momento que, depois de cinco anos de crescimento, a economia chilena enfrentou um profundo colapso, quando se produziu um significativo aumento do déficit em conta corrente e das taxas de juros reais e uma brusca desaceleração da economia.

A grande fragilidade do mercado e das instituições financeiras chilenas expressou-se, então, com violência após a quebra do grupo empresarial CRAV (SAEZ, 1993), dando início a uma série de intervenções em grandes bancos e em companhias de investimento. Essas entidades, quando das intervenções, representavam 45% do capital e das reservas totais do sistema financeiro chileno (ARELLANO, 1983). A inadimplência alastrou-se, e um grande número de empresas, algumas das maiores do país, cessou seus pagamentos, ampliando a dimensão da crise. Segundo Marshall e Montt (1988), as empresas e os bancos com graves problemas de insolvência representavam 70% do total privatizado nos anos 70 — início do Governo Pinochet. Esses grupos econômicos, no final da crise de 1981-83, serão reestatizados.

A quebra de grandes bancos e empresas atingiu também as AFP, e, assim, mais da metade do novo sistema privado de pensões, naquele momento, foi também transferido ao Estado, em razão de sua inadimplência.

A grande maioria dos autores está de acordo em que, apesar de a crise de 1981-83 não ter origem nas falhas existentes na execução do primeiro programa de privatizações, sem a menor dúvida tais falhas são responsáveis pela rápida propagação da crise e, portanto, pelo seu caráter disruptivo. Atribuem à grande concentração da propriedade havida entre empresas e bancos privatizados nos anos 70 a aceleração da crise. Apontam como fator

responsável por sua abrangência a falta de regulação sobre a atividade dos grupos econômicos que usavam os bancos adquiridos na privatização como base para comprar outras empresas colocadas também à venda (SAEZ, 1993). Ao mesmo tempo, evidenciam que as condições de venda permitiam que os compradores se endividassem com a CORFO, pagando em moeda apenas uma porcentagem relativamente baixa do preço total.

Em síntese, grandes grupos econômicos usaram as empresas e os bancos adquiridos através de endividamento para comprar outras firmas, endividando-as mais ainda para adquirir mais uma empresa licitada. Isso desencadeou um processo de endividamento generalizado, o que explica a precariedade da situação financeira das empresas chilenas, que evidenciavam uma elevadíssima relação dívida/capital (SAEZ, 1993).

Outra razão apresentada por vários autores na tentativa de explicar o relativo fracasso dessa primeira fase do processo de privatização refere-se ao fato de o momento escolhido coincidir com a pior recessão desde a crise dos anos 30. A esmagadora maioria das empresas privatizadas nos anos 70 teria voltado à propriedade do Estado porque o processo teria ocorrido num momento em que as taxas de juros estavam muito elevadas, a poupança nacional muito baixa, o mercado de capitais mostrava um desenvolvimento muito incipiente, o acesso ao crédito era escasso e restrito, e a abertura ao comércio internacional provocava mudanças nos preços relativos, francamente desfavoráveis para os setores que competiam com as importações (MARSHALL, MONTT, 1988). Grande parte dos autores conclui, ademais, que, diante de todos esses fatos, a atividade reguladora do Estado não poderia ter sido debilitada, como de fato ocorreu, mas, sim, deveria ter sido reforçada.

A reforma das empresas públicas: pré-requisito da segunda fase das privatizações

De modo diferente da Argentina, onde o processo de privatização é antecedido por um verdadeiro sucateamento das empresas públicas (seja através de uma política de subtarifação, seja como subproduto da dissídia e do boicote no que se refere ao próprio processo de operação e funcionamento

das empresas);² no Chile, proceder-se-á a uma prévia reforma nas estruturas das empresas estatais, buscando seu saneamento financeiro e um maior controle pelo Estado, como requisitos preliminares para posterior privatização.

A orientação fundamental do Estado chileno, levada a cabo por intermédio da Corporação de Fomento à Produção, foi no sentido de operar essas empresas com o objetivo de produzir lucros que pudessem ser transferidos ao Governo. Implantou-se uma política gerencial que estipulava como imprescindível às estatais gerarem recursos suficientes para cobrirem seus custos de operação e seu serviço da dívida. Ao mesmo tempo, transferiram-se para a esfera do Ministério da Fazenda todas as decisões relativas às inversões e ao endividamento dessas empresas, restringindo-se enormemente sua autonomia.

Uma série de medidas foram encaminhadas a partir daí, visando transformar a gestão das empresas controladas pelo Estado, em especial aquelas do setor elétrico.

Nessa reestruturação, um dos principais mecanismos consistiu na redução do nível de emprego, decorrente tanto de políticas de dispensa massiva de trabalhadores como de processos de terceirização de algumas atividades. O exemplo mais contundente ocorreu na Empresa Nacional de Eletricidade (ENDESA), principal empresa de eletricidade chilena, onde o nível de emprego sofreu uma redução de 66%, ou seja, de 8.460 empregados em 1973 somente restaram 2.833 em 1986 (SAEZ, 1993).

O segundo elemento deve ser atribuído à adoção de novas práticas gerenciais, tais como a venda de ativos considerados desnecessários, a busca de novas fontes de financiamento externo e a melhoria dos procedimentos de cobrança, adotando-se, ante as contas impagas de órgãos do setor público, as mesmas regras de suspensão do serviço já aplicadas ao setor privado.

² Na Argentina, no início de 1992, ao se iniciarem as privatizações, ocorreu uma deliberada deterioração nos serviços elétricos, devido à indisponibilidade de segmentos do parque térmico. Na Central Costanera, a maioria das unidades estava desarmada, e sua disponibilidade era de apenas 22% de sua potência nominal. Em nove meses e investindo US\$ 13 milhões apenas, os operadores privados colocaram em operação todas as unidades paradas. Tais unidades, que haviam estado fora de serviço entre 7 e 32 meses, tiveram seus valores subestimados durante a privatização, graças a essa paralisação.

O fator mais relevante nesse quadro de reformas das empresas do Estado foi, no entanto, a alteração havida na política de preços. Até 1973, por exemplo, a política tarifária no setor elétrico caracterizava-se por um sistema de fixação não reajustável, que não permitia o financiamento nem das inversões, nem dos custos de operação, num esquema em que o déficit operacional das empresas elétricas era absorvido pelo Estado. A partir daí, os preços e as tarifas, que tinham diminuído drasticamente em termos reais entre 1970 e 1973, sofreram reajustes, resultando, no caso do setor elétrico, numa alta tarifária generalizada. Em seguida, liberaram-se completamente os preços dos bens *tradables* produzidos pelas empresas públicas, enquanto se elevava de forma significativa o valor das tarifas, não mais num processo de redução das perdas acumuladas, mas, agora, com vistas a sanear os déficits existentes.

Finalmente, no início dos anos 80, consolidava-se, em definitivo, a nova política de tarifas reais, com a promulgação das legislações sobre regulação e tarifação dos setores elétrico e de telecomunicações.

O setor elétrico, a legislação de 1982 e as reformas anteriores à privatização

No início dos anos 40, o desenvolvimento dos serviços elétricos no Chile requeria expressivas inversões, que, com exceção de uns poucos casos isolados, o setor privado não era capaz de assumir, uma vez que os investimentos privados se concentravam apenas nos segmentos mais rentáveis da indústria. Isso explica porque apenas 40% da população chilena urbana contava com eletricidade.

Diante dessa situação, o Estado assumiu a responsabilidade de desenvolver o serviço elétrico. Em 1947, criou-se a ENDESA, que, pelos 40 anos seguintes, teve a seu cargo a geração e a extensão do serviço elétrico a todas as regiões do país, sejam urbanas, sejam rurais. A ENDESA foi constituída como um monopólio estatal integrado vertical e horizontalmente. Apenas a geração e a distribuição de eletricidade da área metropolitana ficaram nas mãos de uma empresa independente, a CHILECTRA, que esteve alternadamente sob controle privado e estatal, nos distintos períodos até 1987, data de sua privatização.

Como evidencia Vivianne Blanlot (1993), graças ao investimento de recursos oriundos da poupança pública e do acesso ao crédito multilateral com garantia do Estado foi possível um aumento da cobertura elétrica de 65% para 85%, entre 1960 e 1980.

No início dos anos 80, quando começa essa estória, 100% dos serviços de geração, transmissão e distribuição de eletricidade, em todo o Chile, estava sendo realizado por empresas estatais. O setor elétrico organizava-se e funcionava conformado por dois subsistemas principais e dois sistemas isolados.³

- a) o Sistema Interconectado Central (SIC),⁴ que se estende do extremo norte (cidade de Taltal) até o sul (lago Chiloé) e interconecta aproximadamente 80% da potência elétrica total instalada no país, prestando serviço a cerca de 90% da população nacional. Nesse sistema, cerca de 75% da capacidade instalada corresponde a centrais hidroelétricas, 20% a centrais térmicas com turbinas a vapor que usam carvão como combustível e o resto a centrais térmicas com turbinas a gás e a Diesel;
- b) o Sistema Interconectado Norte Grande (SING),⁵ que abastece a atividade minero-industrial, estratégica para a economia chilena e onde a quase-totalidade do parque gerador está baseada em centrais térmicas de vapor-carvão e Diesel; e
- c) dois sistemas elétricos isolados⁶ de pequeno porte, o Sistema de Aysen e o Sistema de Magallanes, que se localizam no extremo sul do Chile, fornecendo energia a pequenas localidades.

No período anterior à privatização, a ENDESA detinha 70% da geração de energia no SIC, sendo dona da maior parte das redes de transmissão e

³ Em todo o Mundo, nas indústrias elétricas, as economias de escala e as economias de alcance determinaram o desenvolvimento de sistemas de geração interconectados e tornaram imprescindível sua operação coordenada ou unificada. A capacidade instalada total do país é de aproximadamente 5 000MW, dos quais 3 000MW (59%) de fonte hidrelétrica e 2 000MW (41%) de base térmica.

⁴ O SIC é o mais importante sistema e conta com uma capacidade instalada de 4.191MW.

⁵ A capacidade instalada do SING é de 801MW.

⁶ Os dois sistemas em conjunto representam 125MW em termos de capacidade instalada.

distribuição desse sistema, excetuando a área metropolitana. Por sua vez, a CHILECTRA possuía os restantes 30% da geração e toda a transmissão e distribuição da área metropolitana. No SING, com exceção da capacidade de geração pertencente à CODELCO, o restante era de propriedade da ENDESA, bem como toda a transmissão e distribuição. O mesmo ocorria nos outros sistemas menores.

Nas análises sobre o setor elétrico, sempre se chama atenção para o fato de que a ENDESA, devido a sua maior capacidade técnica, acumulava as funções de regulação, definindo as normas de operação, os padrões de qualidade do serviço e, até mesmo, gerando as propostas tarifárias. Os outros organismos, a saber, a Direção de Eletricidade e o Ministério da Economia, exerciam seu papel fiscalizador de forma subsidiária e dependente, diante da envergadura e da maior eficácia da ação empreendida pela ENDESA.

Um dos principais passos nessa reestruturação do setor energético foi a constituição, em 1978, de um organismo regulador, denominado Comissão Nacional de Energia, integrado por seis ministros e um representante do Presidente da República, com o fim de definir a política energética chilena. A maior parte das propostas de privatização se originaram na Comissão Nacional de Energia (CNE), sendo que uma de suas tarefas decisivas foi a elaboração, em 1982, da Lei Geral dos Serviços Elétricos, marco legal do processo de privatização. Essa lei estabelecia as normas aplicáveis a todas as empresas do setor independentemente de seu regime de propriedade. Tratava-se, na verdade, de uma legislação que suprimia o monopólio estatal ao permitir a entrada de empresas privadas na prestação dos serviços elétricos. Além disso, transferia à CNE e à Superintendência de Eletricidade e Combustíveis as funções normativas e fiscalizadoras do setor elétrico, até então exercidas pela ENDESA.

A partição das empresas elétricas e o processo de privatização no setor elétrico

O provérbio popular propõe: quem parte e reparte fica com a melhor parte. E a melhor parte do setor elétrico estava representada pelas empresas públicas ENDESA e CHILECTRA S.A., que, em conjunto, detinham o monopólio dos serviços de eletricidade chilenos.

Partir, repartir e vender essas duas principais empresas de eletricidade constituíram o cume da estratégia de privatização elaborada pela Comissão Nacional de Energia. O expediente da "filialização" combinado com a "desintegração" vertical, ou seja, a divisão da cadeia produtiva, separando as atividades de geração daquelas de transmissão e distribuição, foi a preliminar que permitiu a transferência desses ativos para o setor privado. Refletia a convicção de que se encontrava na condição de monopólio estatal e na sua alta centralização o grande entrave à maior eficiência e produtividade dessas empresas. Estava aí, portanto, o grande desafio — quebrar o monopólio estatal e introduzir a concorrência.

A ENDESA, a partir de 1982, iniciou seu processo de "desintegração", com a separação dos serviços de geração e transmissão daqueles de atendimento ao consumo final, criando-se seis empresas filiais distribuidoras, organizadas como sociedades anônimas. Tais empresas foram privatizadas entre 1986 e 1987, através de vendas no mercado, vendas diretas a particulares e a empregados da empresa.

Duas centrais geradoras menores foram destacadas e convertidas em filiais, a Pullinque e a Pilmalquén. Ao mesmo tempo, foram separadas todas as instalações de geração e distribuição da ENDESA no SING, criando-se, para dar cobertura elétrica ao norte do país, uma outra filial, a EDELNOR.⁷

A reestruturação completou-se, finalmente, quando o saneamento da dívida existente resultou na divisão da ENDESA em "continuadora", a ser imediatamente privatizada, e na Empresa Elétrica Colbun Machicura S.A., nova entidade para a qual foram repassadas aquelas partes dos ativos da ENDESA mais gravadas por dívidas.⁸

⁷ Uma outra filial foi criada para gerir a usina Pehuenche. No entanto essa usina permaneceu sob controle da ENDESA, após as privatizações.

⁸ A Colbun Machicura S.A. atualmente é estatal e controlada pela CORFO, sendo responsável por 19,2% da geração de energia no Chile. Até 1994, estava prevista sua privatização ainda na primeira metade dos anos 90.

A empresa a ser privatizada manteve, no entanto, sob controle as principais instalações de geração e transmissão da antiga ENDESA, com as exceções assinaladas, dispondo, ao mesmo tempo, de 8% das ações de suas ex-filiais, já vendidas para o setor privado.⁹

Os mecanismos de privatização mais relevantes então utilizados foram a oferta de ações a trabalhadores da empresa, com cobertura dos recursos originários da indenização por anos de serviço; venda de ações na Bolsa a Administradoras de Fundos de Pensão; oferta de ações ao público em geral, com financiamento concedido, através da agência estatal CORFO e oferta de ações aos funcionários públicos em geral e às Forças Armadas em particular, também com antecipação das indenizações por tempo de serviço. A tais mecanismos de venda convencionou-se chamar de "capitalismo popular", ou seja, a tentativa de pulverizar a aquisição das ações das empresas privatizadas pelo maior número possível de proprietários. Na verdade, o "capitalismo popular" consistiu na criação e no fortalecimento de um significativo mercado financeiro e acionário, mantendo-se a propriedade concentrada em poucas mãos, mas permitindo que o seu controle fosse exercido por um número minoritário de ações.¹⁰

A outra empresa, a CHILECTRA S.A., detinha, no início do processo de privatização, 30% da geração e controlava toda a distribuição da área metropolitana. Nela, o processo de partir e repartir resultou na formação de um

⁹ AI se inclui a EDELNOR devolvida ao Estado.

¹⁰ Em 31.12.91, a participação acionária na ENDESA estava distribuída por 56.882 acionistas, assim classificados na prestação de contas da própria empresa:

- Administradoras de Fundos de Pensão	28,75%
- Outras pessoas jurídicas	24,61%
- Corretores de Bolsa	5,49%
- Fundos estrangeiros	4,33%
- Companhias de seguros	0,94%
- Trabalhadores da ENDESA	2,26%
- Outras pessoas físicas	33,62%

sistema *holding*, com uma casa matriz CHILECTRA S.A. e três filiais: Chilectra Metropolitana S.A., Chilectra Quinta Região S.A. (Chilquinta) e Chilectra Geração S.A. (Chilgener).

Em 1986, a casa matriz foi dissolvida, e cada uma das filiais passou a depender diretamente da agência estatal CORFO. Teve início, assim, a privatização da Chilectra Metropolitana S.A., com a venda direta de ações aos trabalhadores, assegurando-se sua compra pelas Sociedades de Inversão organizadas pelos funcionários da empresa. Logo em seguida, deflagrou-se, com a criação da sua primeira subsidiária, Distribuidora Chilectra Metropolitana S.A., um processo de "filialização" diferenciado, pois nenhuma das outras três empresas então formadas, a saber, Synapsis S.A., Engenharia e Imobiliária Manco Velasco S.A. e Diprel S.A., atuava em atividades correlacionadas à prestação de serviços de eletricidade. Tratava-se da formação de um poderoso grupo econômico que surgiu em 1988, quando a Chilectra Metropolitana S.A., por acordo da junta extraordinária de acionistas, modificou sua razão social, passando a chamar-se ENERSIS S.A. Mais tarde, transformada numa *holding*, a ENERSIS S.A. assumiu o controle de 73,52% das ações da Chilectra Metropolitana S.A., principal empresa de distribuição do setor elétrico chileno.¹¹

A expansão do grupo ENERSIS S.A. a partir de 1990 consolidou-se com a compra, na Bolsa, de pacotes acionários da ENDESA S.A., atingindo, em 1993, 17% do total das ações da empresa.

Com quem ficou, então, a melhor parte é a questão formulada pelo provérbio inicial. Partidas e repartidas previamente, as duas grandes empresas

¹¹ É a seguinte a participação dos acionistas após a integral privatização da antiga Chilectra Metropolitana S.A., em 31.12.91, conforme prestação de contas:

- ENERSIS S.A.	3,52%
- Morgan Guaranty Trust CC (ADR's)	9,12%
- Corretoras de Bolsa e Fundos Mútuos	3,08%
- Fundos estrangeiros	3,45%
- Administradoras de Fundos de Pensão	3,66%
- Outros acionistas	7,17%

foram rearticuladas como efeito da privatização. A melhor parte foi apropriada por quem, refazendo a integração vertical anterior, detém agora 65% da geração, 100% da transmissão e 80% da distribuição no SIC.

Sem dúvida, o grupo ENERSIS S.A.,¹² que participa com 17% do capital da ENDESA S.A. e controla a Chilectra Metropolitana S.A., ganhou a partida na privatização do setor elétrico chileno.

Aqui cabe uma comparação com o caso argentino, a título de ilustração. O processo de privatização na Argentina foi antecedido por uma separação ainda mais radical e completa dos diferentes processos da indústria — geração, transmissão e distribuição — e pela atomização das empresas, mediante a definição de unidades de negócios mínimas. O resultado daí advindo no que se refere à estrutura da propriedade foi a reintegração da cadeia produtiva do setor elétrico, através de acionistas e operadores privados comuns a várias das diferentes unidades de negócio licitadas.

Monopólio e competitividade

Em resumo, uma nova concentração da propriedade e a recomposição da cadeia produtiva na prestação dos serviços elétricos, através da sua verticalização, foram as mais importantes características do setor elétrico chileno após as privatizações. A condição de monopólio privado da aliança ENERSIS S.A./ENDESA S.A. vem sendo fonte de graves distorções, principalmente pelo fato de que o controle de 100% da área de transmissão está nas mãos de uma das empresas geradoras, ou seja, da ENDESA S.A.

¹² Era a seguinte a composição acionária do grupo ENERSIS, em 31.12.91:

- Administradoras de Fundos de Pensão	39%
- Sociedades de trabalhadores	29%
- Outros acionistas	16%
- ADR's	8%
- Fundos estrangeiros	5%
- Companhias de seguros	3%

Fomentar a concorrência na área de geração, sem dúvida, tem como pré-requisito a independência da empresa de transmissão, que, ao cobrar um pedágio dos que nela transitam, influencia os preços e os custos *vis-à-vis* às empresas geradoras. Isso coloca o centro do setor elétrico imune a qualquer competição e, devido ao nível restrito de regulação estatal existente, constitui um risco para a eficiência do conjunto do sistema.

É interessante lembrar que, na privatização do setor elétrico na Grã-Bretanha, a primeira e mais importante decisão foi a imposição do acesso igual à rede de transmissão para todas as partes que desejassem utilizar o sistema. A National Grid Company, a nova companhia de transmissão inglesa, não pertencia mais às geradoras, mas às 12 empresas regionais de distribuição que emergiram da privatização na Grã-Bretanha. A estratégia ali adotada previa o fortalecimento da relação transmissão/distribuição relativamente ao poder dos três grandes geradores privados, o que foi obtido apenas parcialmente e após complexos contratos de fornecimento fechados entre as partes com prazos diferenciados

Assim, o livre acesso à transmissão, mesmo não sendo condição suficiente para que se estabeleça a competitividade entre geradores, é condição necessária e imprescindível. Não há, pois, como falar em forças de mercado e competitividade quando um dos geradores controla integralmente a transmissão. Aliás, a concorrência não surge espontaneamente (OLIVEIRA, MACKERRON, 1993), só porque uma empresa seja propriedade privada ou pela substituição de um gerador por dois, ou mais. A força de mercado dos novos geradores, no caso chileno a ENDESA S.A. e a ENERSIS S.A. — agora, sem os estorvos das obrigações de abastecimento, pois a legislação elétrica de 1982 a nada as obriga —, é monopólica e potencializada pela sua capacidade de confabulação, expressa não apenas no controle da rede de transmissão, mas, também, na possibilidade de controle da venda de eletricidade no atacado às empresas distribuidoras e aos grandes consumidores, aqueles que pela lei tenham consumo acima de 2MW e cujos preços não são regulados.¹³

¹³ A legislação elétrica vigente através do DFL-1 de 1982 estabelece que os clientes cuja potência instalada seja inferior ou igual a 2MW têm tarifas reguladas, enquanto aqueles cuja potência instalada exceda os 2MW devem negociar livremente com as empresas fornecedoras de energia, isto é, com as distribuidoras ou diretamente com as geradoras. Atualmente, 60% da energia é consumida sob o regime de preços regulados e 40% de preços livres. Entre esses preços é aceitável uma variação máxima de 10%, para mais ou para menos.

A privatização do setor elétrico na Argentina também ressalta as dificuldades de se cumprir ali quer a desconcentração da propriedade, quer o dispositivo de livre acesso concorrencial à transmissão.

Desde logo, através da participação acionária dos mesmos grupos econômicos em diferentes etapas da cadeia produtiva, a indústria elétrica foi reintegrada, e instaurou-se, de maneira inexorável, o monopólio privado.

Tal fato foi demonstrado, de forma magistral, no trabalho **Análise das Privatizações Elétricas**, de Graziela Diaz de Hasson (1994), onde a autora afirma que "(...) a premência por transferir os ativos nacionais ao setor privado induziu o governo [argentino] a aceitar a reintegração da indústria elétrica, através dos grupos econômicos que resultaram adjudicatários nas licitações". O fato é que a reintegração das unidades de negócio, divididas previamente para facilitar a privatização, produziu-se em três níveis. Em primeiro lugar, reagruparam-se as centrais geradoras mediante acionistas comuns. Em segundo lugar, integraram-se novamente diferentes processos da indústria elétrica, tais como geração, transmissão e distribuição, e, finalmente, ligaram-se os interesses elétricos a outras atividades energéticas, por exemplo, a indústria do gás.

É interessante que, ao evidenciar a concentração de centrais térmicas e hidrelétricas por grupos econômicos estrangeiros, como exemplificação da primeira estratégia, seja justamente a atuação do grupo chileno ENDESA/ENERSIS um dos casos analisados. É que a ENERSIS S.A., em conjunto com um consórcio internacional, comprou na Argentina 60% da central geradora Costanera (1.260MW) e participa de outras centrais, como, por exemplo, de Chocón.

Ademais, a ENERSIS S.A., ainda em conjunto com um consórcio internacional, adjudicou na Argentina 51% da empresa de distribuição EDERSUR — parte de Serviços Elétricos da Grande Buenos Aires (SEGBA) — equivalente em tamanho ao dobro da sua empresa-mãe, a Chilectra Metropolitana S.A., que é quem, aliás, opera a EDERSUR.

Este último fato ilustra a segunda estratégia, ou seja, a participação dos acionistas privados em mais de um processo na indústria elétrica argentina. Sem dúvida, a relação EDERSUR/ENERSIS/Costanera constitui uma trama da engenharia acionária mais notável, que foi a reintegração da geração e da distribuição na área da Capital e da Grande Buenos Aires. Com efeito, as empresas que detêm 90% das ações privadas da Central Costanera são,

por sua vez, proprietárias de 92% das ações do consórcio ganhador da EDERSUR, empresa que distribui para o maior mercado consumidor argentino, a Grande Buenos Aires, o que significa uma integração quase total entre ambas as unidades de negócio, apesar da expressa proibição legal (HASSON, 1994).

Tampouco, na Argentina, foi assegurado o livre acesso ao transporte de grandes blocos de energia. Com a privatização da rede de transmissão em alta tensão, a TRANSENER, tornou a se manifestar a lógica dos interesses dos grandes grupos privados: seu objetivo sendo participar de mais de uma das etapas dos serviços de eletricidade, como forma de assegurar vantagens monopolísticas. Assim, os detentores de 30% das ações do consórcio privado da Costanera, de 65% do da Güemes e de 42,5% da EDERSUR são parte do consórcio ganhador da TRANSENER, a grande empresa de transmissão argentina.

De tudo isso, a conclusão a que se chega é que, ainda quando nenhum sócio aparentemente exerça um poder monopólico explícito, resta evidente que a presença de fortes interesses comuns e o predomínio de alguns sócios sobre outros atuam, na prática, como um verdadeiro poder monopólico privado. É possível, assim, atingir um grau de integração provavelmente muito maior do que aquele vigente entre essas empresas, quando ainda eram estatais e operadas com relativa independência de gestão.

O planejamento indicativo e as decisões de investir

Voltemos ao caso chileno. A nova metodologia da lei elétrica de 1982 previa que as tarifas fossem estabelecidas com base no custo marginal do setor. Assim sendo, os preços básicos de potência e energia seriam, a partir daí, calculados como o custo alternativo para uma demanda e uma oferta simuladas em um só ponto do sistema. Esse ponto se constituía num *nudo* ideal, estando localizado numa das subestações nas proximidades da área metropolitana. Tal simplificação tendia e tende a subestimar o custo marginal caso a caso, porque não se levam em conta de forma adequada os custos de transporte entre os distintos *nudos* ou subestações reais, onde se dispõe de

energia, ignorando o fato de que a demanda também se distribui espacialmente, de forma bem diferenciada.

A principal consequência é que, devido a isso, se desestimulou o investimento em projetos maiores e com maior prazo de retorno, passando a ser necessária uma maior eficiência de investimento.

Sem dúvida, seja no mundo desenvolvido, Grã-Bretanha, seja em países em desenvolvimento, como o Chile e a Argentina, uma consequência dos processos de privatização foi que as taxas de desconto mais altas, praticadas pelo setor privado, conduziram a um reduzido investimento total e a formas de inversão que requerem menores aportes de capital e um prazo de recuperação mais curto.

No Reino Unido (OLIVEIRA, MACKERRON, 1993), antes da privatização, os planos de investimento em nova geração concerniam a três centrais de grande porte, alimentadas a carvão, e a três centrais nucleares. Segundo os autores citados, tais planos foram rapidamente deixados de lado, e os novos investimentos na atualidade dirigem-se para plantas menores, com base no gás natural e de ciclo combinado. Tal preferência se explica pela capacidade dessas plantas de gerarem rendimentos no prazo de dois anos, desde que se disponibilizem os recursos.

Essa problemática será muito relevante para os países em desenvolvimento com bom potencial de hidreletricidade, o qual somente tende a florescer em ambientes com planificação de longo prazo e baixas taxas de retorno.

No Chile e na Argentina, um outro fator importante na diminuição do ritmo dos investimentos do setor privado em geração hídrica e núcleo-elétrica foi o relativamente baixo custo de aquisição no processo de privatização dos principais equipamentos de geração, muito distantes do seu custo de reposição. Logo, segundo Graziela Diaz de Hasson "(...) as tarifas que hoje asseguram uma elevada rentabilidade sobre os ativos privatizados, não o fariam tomando-se como base para o cálculo o custo de inversão em centrais similares novas". Assim, não há como supor investimentos novos, a não ser aqueles em equipamentos elétricos com base no gás natural, devido à alta integração, inclusive acionária, existente entre os setores de eletricidade e gás, "especialmente porque esta é uma forma muito fácil de realização da renda gasífera".

Aliás, em estudo recente sobre os Acordos de Colaboração na Indústria de Equipamentos Elétricos, Daniel Carnevalli observa que, paralelamente a uma mudança na localização dos mercados de turbinas e de outros equipamentos, priorizando-se os países em desenvolvimento, se verifica, por parte dos grandes fornecedores, uma ênfase em centrais térmicas de ciclo combinado e, como consequência, em turbinas a gás. Ao mesmo tempo, a crescente importância dos países em desenvolvimento como compradores de equipamento tornou decisiva a questão financeira na escolha do fornecedor. Por isso, a capacidade de oferecer um pacote completo de "exportações mais financiamento" passa a ser um fator competitivo decisivo. Aliás, a disponibilidade de financiamento sempre teve grande poder indutor nas decisões de investir, nos países em desenvolvimento.

Voltando ao Chile, cabe destacar que o Estado não tem atualmente capacidade regulatória para assegurar a realização de investimentos pelo setor privado, nem em geração, nem em transmissão. A chamada planificação indicativa encontra sérias limitações. Em primeiro lugar, por realizar-se com base nos projetos apresentados pelas próprias empresas e, em segundo, por não existir obrigação legal de realizar os projetos apresentados seja em termos de prazo, seja em termos das características técnicas previstas.

As empresas privadas dominantes no setor elétrico chileno não têm obrigações sequer de cumprir os projetos que elas próprias desenvolvem. Dado que a planificação indicativa é o marco sobre o qual se determinam os custos de geração para o cálculo dos preços regulados, a incerteza sobre a materialização dos investimentos significa a incerteza sobre os preços de geração.

Em resumo, as decisões de investir das empresas já participantes no setor determinam os custos do sistema e têm a força e o incentivo necessários para justificar e permitir a alta de preços através da subinversão. A subordinação das decisões de investir no curtíssimo prazo permite a formação de um círculo vicioso que combina barreiras à entrada, altas tarifas e subinversão.

O destino dos recursos e os preços de venda dos ativos elétricos

Quatro fatores econômico-institucionais influenciaram, no Chile, decisivamente o processo de privatização das empresas públicas do setor elétrico, definindo suas características financeiras, seus participantes e seus preços. Trata-se da reforma da previdência, com a criação dos Fundos de Pensão, dos programas de conversão da dívida externa, das políticas de estabilização e da reforma tributária de 1984.

A reforma da previdência configurou, como já evidenciamos, um mercado acionário que funcionou como um dos suportes da privatização das empresas elétricas chilenas. De início, devido à crise econômica dos anos 80, o fisco chileno absorveu a poupança decorrente dos Fundos de Pensão, através da emissão de instrumentos da dívida. Em seguida, com a recuperação da economia, o Governo recorreu a um financiamento baseado mais na arrecadação de impostos e na venda das empresas públicas. A partir de 1985, as Administradoras de Fundos de Pensão foram autorizadas a adquirir ações das empresas públicas, o que fortaleceu enormemente o processo privatizador, ao se impulsionar o mercado de ações, garantindo uma fonte de poupança privada.

A participação dos investidores estrangeiros foi, em parte, assegurada pelo programa de conversão da dívida externa, cujo objetivo era reduzir tanto o montante do endividamento como o respectivo serviço da dívida. Esse procedimento de recompra da dívida se viu favorecido, num primeiro momento, pela existência conjuntural de descontos substanciais na sua cotação no mercado secundário internacional.

Assim, o uso desse mecanismo permitiu aliviar alguns dos problemas de curto prazo da balança de pagamentos, contribuindo para uma pequena expansão nos níveis de poupança e investimento, a partir da segunda metade da década de 80. No entanto a oferta de poupança externa não se deu nos volumes desejados pelas autoridades chilenas, tendo em vista a inexistência de fluxos de poupança voluntários, graças à crise da dívida latino-americana. Por sua vez, os mecanismos de reconversão da dívida também não foram suficientes, de maneira a alterar a exigüidade do fluxo de capitais externos.

Esta segunda fase, ou seja, a privatização do setor elétrico chileno, ao contrário da primeira, deu-se num contexto de recuperação econômica, favorecendo uma substantiva valorização dos ativos elétricos e de suas ações. A partir de 1984, a inflação no Chile manteve-se num patamar de 20% a 25%, sendo que o processo de ajuste permitiu obter superávits fiscais e reduzir significativamente a dependência da poupança externa no estímulo de inversões.

A reforma tributária de 1984 reduziu sobremaneira a arrecadação de impostos diretos e tornou a venda das principais empresas públicas do setor elétrico uma alternativa para a obtenção de recursos orçamentários. Tanto é assim que, quando se analisa o destino dos recursos obtidos com a privatização das empresas públicas, se verifica que 59% do total dos recursos percebidos efetivamente foram transferidos ao Tesouro para financiar suas atividades precípuas, no período 1986-90. Na verdade, os recursos obtidos com a privatização foram destinados basicamente aos seguintes cinco propósitos: (a) receita geral da Nação para cobrir a chamada "vala comum dos gastos correntes", portanto, sem destinação específica; (b) inversão financeira, ou seja, os recursos foram investidos na compra de títulos e valores do mercado de capitais possivelmente para melhorar a programação financeira da CORFO; (c) compra de divisas para financiar gastos orçamentários em moeda estrangeira; (d) gastos da CORFO, basicamente transferências de capital e no serviço da dívida pública; e (e) substituição de endividamento em moeda nacional e redução de receitas de operação.

Dado que a venda de empresas públicas gera receitas extraordinárias uma só vez, não se constituindo num fluxo contínuo, a conclusão é que se torna, sob todos os aspectos, muito pouco produtivo despendê-las em gastos correntes.

No que se refere ao preço de venda das empresas públicas, o que se pretende avaliar é o efeito das privatizações sobre a situação patrimonial do Estado e, por conseguinte, a existência de um lucro de capital obtido pelos compradores com a venda a um preço inferior ao valor do bem.

No Chile, um acirrado debate desenvolveu-se em torno do preço de venda. De acordo com as estimativas de Marcel (apud SAEZ, 1993) — baseadas no valor patrimonial —, para o conjunto das empresas vendidas entre 1986 e 1987, o Estado obteve um preço de venda inferior em 41,5% ao

valor dos pacotes acionários alienados. Como, segundo Marcel (apud SAEZ, 1993), a venda da ENDESA envolveu, ademais, operações financeiras particulares, agregou uma estimativa desse impacto, obtendo um valor, pago pelo setor privado, inferior em 56% ao valor econômico das ações. Já Cabrera, Hachette e Lüders (apud SAEZ, 1993) encontraram, utilizando outra metodologia (valor presente), um preço de venda 15% inferior ao do valor presente das empresas.

Na Argentina, como evidencia Graziela D. de Hasson (1994), entre abril de 1992 e dezembro de 1993 foram transferidos a operadores privados 8.870MW instalados em centrais da SEGBA (2.698MW), da Agua y Energia (AyE) (2.002MW) e da HIDRONOR (4.170MW), dos quais 40,3% correspondem às unidades térmicas a vapor, 12,7% às unidades térmicas a gás e os 47% restantes às centrais hidroelétricas da HIDRONOR.

A privatização da parte de geração significou para o Tesouro argentino uma arrecadação de US\$ 1,177 bilhão ou seja, uma média de 202 US\$/KW instalado, dos quais apenas 49,7% foram pagos em dinheiro, sendo que os restantes 50,3% foram pagos em títulos da dívida pública interna e externa. O preço médio das centrais do SEGBA foi somente 123 US\$/KW, das hidrelétricas da HIDRONOR 303 US\$/KW e das térmicas da AyE, uma média de 132 US\$/KW.

O resultado global da privatização aponta o descalabro, do ponto de vista patrimonial e financeiro. É só analisar o caso da venda da SEGBA, onde o Governo argentino absorveu US\$ 1,488 bilhão de dívida, transferindo para os novos operadores privados apenas US\$ 303 milhões e recebendo pela venda de todos os ativos de geração, transmissão e distribuição dessa empresa apenas US\$ 1,294 bilhão. Logo, será necessário desembolsar 15% além do arrecadado para saldar a dívida residual da empresa (HASSON, 1994).

A conclusão a que chega Graziela Diaz de Hasson (1994) não podia ser outra. Esses preços não permitiram ao Estado argentino nem recuperar uma parte significativa do capital investido nessas empresas, nem tampouco liberar-se do enorme endividamento que as empresas elétricas acumularam nos longos períodos de tarifas não rentáveis.

A regulação e o Centro de Despacho Econômico de Carga (CDEC)

O funcionamento de sistemas elétricos interligados requer que sua operação seja feita de forma síncrona, planejada e eficiente, exigindo, necessariamente, a presença de um órgão de coordenação. No Chile, o Centro de Despacho Econômico de Carga (CDEC) é a instância definida em lei para a operação coordenada do sistema de geração e funciona como uma sociedade voluntária, sendo integrado pelos representantes das maiores (acima de 60MW) empresas de geração e transmissão que compõem os respectivos sistemas.

Na prática, o CDEC atua como um ente organizador do mercado de geração. Toma as decisões de geração para todas as centrais interconectadas e, ao mesmo tempo, estabelece o custo marginal de energia, preço pelo qual se transacionará toda a energia ali vendida. Como as decisões de operação e os custos marginais são as variáveis básicas de funcionamento do setor elétrico, seria fundamental que esse organismo tivesse toda a independência de ente coordenador *vis-à-vis* aos interesses individuais dos geradores.

Na verdade, os problemas acumulam-se por ser praticamente impossível compatibilizar, de um lado, a operação sob o critério de tarifação a custo marginal e, de outro, a operação ao menor custo do conjunto do parque gerador. Em síntese, operar ao melhor custo para o conjunto do sistema pode implicar atribuir elevadas perdas para geradores específicos.

Ora, não apenas inexistente independência, mas a presença da ENDESA S.A.¹⁴ com direito a dois votos num CDEC composto por quatro representantes (os outros são a Colbun S.A. e a Chilgener S.A.) torna bastante problemática e atritada a operação do sistema interligado no Chile. Como as decisões só podem ser tomadas por unanimidade, quando há impasse, este é solucionado pelo Ministro da Fazenda, o que torna o processo de solução dos impasses muito burocrático e demorado.

¹⁴ O outro voto seria da empresa Pehuenche S.A., filial da ENDESA.

Sem sombra de dúvida, o CDEC é a mais efetiva instância de regulação do setor elétrico chileno, uma vez que articula a imediata operação interligada do sistema, com um elenco de decisões que irão determinar seu desenvolvimento no longo prazo. A dinâmica de funcionamento do CDEC evidencia que a alienação dos ativos públicos elétricos deu lugar também à privatização de certas instâncias típicas de regulação pelo Estado, enquanto representante do interesse público. Aliás, que o Estado empresário ao desaparecer da cena levasse consigo o Estado regulador não pode ser explicado também por nenhuma sorte de necessidade intrínseca, obscura e insondável do sistema capitalista.

Conclusão

A privatização das empresas públicas no Chile foi encarada como sendo capaz de resolver a um só tempo os três problemas possíveis da indústria do setor elétrico, ou seja, sua centralização, fruto da sua integração vertical e horizontal; seu caráter monopolístico e sua condição de propriedade pública, com as chamadas interferências políticas daí advindas.

Ora, a indústria elétrica caracteriza-se pela presença de economias de alcance e de escala nas diversas etapas da produção do serviço elétrico, fato que explica sua tendência à organização integrada e a necessidade de uma gestão coordenada. De um lado, o que dá origem às economias de alcance são o padrão de demanda e a diversidade na estrutura de custos de potência e energia entre as variadas tecnologias e entre as diversas opções de aproveitamentos hidrelétricos e térmicos. É sempre possível investir em centrais cujos padrões de custos sejam complementares e operá-las sincronizadamente, para reduzir os custos agregados de abastecimento. Quanto maior for a diversidade de fontes economicamente competitivas de que se disponha ou os regimes hidrológicos existentes, maiores serão as economias de alcance.

Já as economias de escala se apresentam na construção de centrais hidrelétricas e térmicas e se traduzem no fato de que, para determinadas faixas de tamanho, o custo marginal é substancialmente inferior ao custo médio. Isso gera um incentivo a investir em centrais de maior tamanho e a cobrir, portanto,

uma parte da demanda com um número reduzido de centrais, o que resulta técnica e economicamente factível se os custos dos sistemas de transmissão necessários para conectar os distintos sistemas de mercado forem menores que as economias geradas por unidades de produção de maior tamanho.

Assim, na medida em que a demanda cresce, torna-se conveniente economicamente investir em sistemas de transmissão, que transportarão grandes blocos de energia, interligando mercados e aproveitando economias de escala na geração. Para isso alia-se a necessidade de coordenação, seja para fazer face à emergência, aumentando a confiabilidade do sistema; seja para aproveitar as diferenças de tecnologias, regimes hidrológicos, enfim, de custo marginal, obtendo o menor custo de eletricidade possível.

O caráter integrado e centralizado da atividade elétrica não foi determinado apenas pelas economias de escala e de alcance. Em muitos casos, a integração e a formação de monopólios na indústria elétrica deveram-se a que o tamanho ótimo das inversões resultava excessivo para a capacidade de investimento do setor privado. E isso, tanto pelo volume de recursos envolvidos, como também pelas baixas taxas de retorno e o longo prazo de demora para a lucratividade. Outro aspecto é o caráter de monopólio natural assumido pela área de transmissão e pela distribuição à imensa multidão dos consumidores.

Do ponto de vista concreto, é possível dizer, então, que um grau elevado de integração vertical ou horizontal é atualmente inexorável no setor elétrico. É apenas uma hipótese (BLANCHOT, 1993) a suposição de que o crescimento do mercado elétrico, o desenvolvimento dos mercados de capitais e o avanço tecnológico possam permitir que "(...) o tamanho econômico das inversões diminua em relação ao tamanho do mercado e à capacidade de investimento do setor privado", assegurando um mercado competitivo. Tal situação é possível e até provável, mas não no presente ou no futuro próximo, nem na Grã-Bretanha e muito menos no Chile e na Argentina.

Aliás, a experiência britânica evidencia que existem sérios limites para a quantidade de competitividade que se pode introduzir no setor elétrico. E isso, porque os investidores privados utilizam taxas de desconto muito mais altas que as praticadas pelo setor público, reduzindo seriamente a competitividade das opções capital intensivas, o que será particularmente certo no caso das hidrelétricas. Sob a égide da competitividade de curto prazo, os recursos

hídricos não comerciais permanecerão inativos, enquanto os combustíveis fósseis serão importados, ou não-exportados e consumidos. Certamente, esta não é a melhor opção para os países em desenvolvimento.

Enfim, taxas de desconto mais elevadas resultam sempre em maiores tarifas, o que não necessariamente implica maior eficiência. Ao contrário, pode ser a contrapartida, como se viu da subinversão.

Nesse sentido, o estabelecimento e a manutenção com segurança, a longo prazo, de um ambiente competitivo no setor elétrico chileno irão requerer uma grande intervenção estatal, inclusive com o desenho e a implementação de novas normas políticas e regulatórias, que enfatizem o interesse público, a soberania do consumidor sobre a burocracia estatal e a confabulação privada.

A experiência chilena corrobora o princípio econômico de que a dominância da propriedade privada ou pública numa indústria não tem uma relação necessária com a existência de maior competitividade. A associação para constituir monopólio e a prática da confabulação no caso da participação privada no setor elétrico vêm sendo o avesso das livres forças de mercado.

Aqui cabe destacar a precisa e oportuna observação de Oliveira e Mackerron sobre o fato de a propriedade privada também não garantir a ausência de interferência política. Tanto o Estado pode estar interessado em controlar uma indústria privada, como também, o que até é mais usual, uma indústria privada pode estar interessada em manipular o Estado para seu próprio benefício econômico. A idéia que atribui à qualidade privada da propriedade o condão de construir uma relação de "prudente distância" entre o Governo e a referida indústria é, sem dúvida, "no melhor dos casos, ingênua".

Finalmente, cabe destacar a flagrante tendência à monopolização no setor elétrico, seja conformando monopólios públicos, seja dando origem, como se presencia no Chile e na Argentina, à formação de monopólios privados. Uma indústria com tal tendência à confabulação e/ou cooperação não pode ter um comportamento mais competitivo e mais eficiente apenas graças a alterações no caráter da propriedade. Se, ao invés de todas as "forças-de-mercado", ou seja, da competitividade, aparecer no cenário tão-somente a propriedade privada (como está sendo o caso no Chile e na Argentina), será necessária uma regulação estatal muito mais pesada para impedir uma conduta exploradora por parte daqueles com poder econômico. Essa conduta exploradora atinge

tanto a multidão de consumidores como também os consumidores-empresa, acarretando perdas de competitividade globais, enquanto economia.

Na ausência dessa regulação, assistir-se-á possivelmente a um movimento pendular no setor elétrico: a introdução da propriedade privada sem controle e regulação, ao gerar níveis crescentes de subinversão, desencadeia uma crise de oferta, que pode resultar em novos processos, mesmo que parciais, de reestatização. O erro mudou.

Bibliografia

- ARELLANO, J. P. (1983). **De la liberalización a la intervención**: o mercado de capitales en Chile: 1974-1983. (Colección Estudios CIEPLAN).
- BLANLOT, Vivianne S. (1993). La regulación del sector eléctrico. In: DESPUES de las privatizaciones hasta el estado regulador. CIEPLAN.
- CARNEVALLI, Daniel (1993). Acuerdos de colaboración en la industria de equipamiento eléctrico. **Desarrollo y Energía**, IDEE, v.2, n.3.
- HASSON, Graziela Diaz de (1994). Análisis de las privatizaciones eléctricas. **Desarrollo y Energía**, IDEE, v.3, n.5.
- INFORMES ANUALES DE EXPLOTACIÓN DE ENDESSA S. A. (s.d.). Chilectra Metropolitana/ENERSIS.
- MARSHALL, J., MONTT, F. (1988). Privatization in Chile. In: PRIVATIZATION in less developed countries. Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire.
- OLIVEIRA, Adilson de, MACKERRON, G. (1993). El enfoque del Banco Mundial sobre la reforma estructural y la privatización de la electricidad en el Reino Unido. **Desarrollo y Energía**, IDEE, v.2, n.3.
- SAEZ, Raul E. (1993). Las privatizaciones de Empresas en Chile. In: DESPUES de las privatizaciones hacia el Estado regulador. CIEPLAN.
- EL SECTOR ENERGIA EN CHILE (1993). Comisión Nacional de Energía. (Relatório).