

CAPITULO X:

A mercadoria energética, o capital e a mediação do Estado

1. O Setor Elétrico no Brasil como campo de implementação de políticas públicas

No capítulo III - Parte I desta investigação, foi analisada a evolução da capacidade nominal instalada no Brasil tendo como referência dados a partir de 1955. Este ano corresponde à entrada em operação da primeira máquina da usina hidrelétrica de Paulo Afonso, obra que pode ser considerada como um marco no processo histórico da intervenção direta do Estado na geração de eletricidade no Brasil.

No entanto, as relações entre empresas privadas e empresas estatais já vinham sendo constituídas desde o final do século passado, num processo, via-de-regra, marcado por diversas controvérsias, entre as quais, a natureza da atividade de prestação de serviços públicos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, a presença de empresas estrangeiras e as formas de remuneração do capital através das tarifas, foram as questões mais agudas¹.

Em realidade, a história do setor elétrico no Brasil viu passar, no início deste século, aproveitamentos hidrelétricos de vários portes, localizados em diversos estados, para o controle de duas empresas: a LIGHT (*Brazilian Traction, Light and Power*) - canadense, e a AMFORP (*American Foreign Power Company*) - americana, através de sua subsidiária, a EBASCO (*Electric Bond and Share Company*) que foram posteriormente estatizadas (a EBASCO, em novembro/1964 e a LIGHT, em janeiro/1979), através da compra de suas ações e direitos pela

ELETROBRAS- Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (criada em 1962), em condições extremamente vantajosas para estas duas empresas.

Enquanto isso, a partir dos anos 40 são criadas diversas empresas estatais. As duas primeiras durante os anos 40: a CEEE- Comissão Estadual de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul (1943) e a CHESF- Cia. Hidroelétrica do São Francisco (1945); nove durante os anos 50: a CEMIG- Centrais Elétricas de Minas Gerais (1952), a COPEL- Cia. Paranaense de Energia Elétrica (1953), a USELPA- Usinas Elétricas do Paranapanema (1953), a CELG- Centrais Elétricas de Goiás (1955), a CHERP- Cia. Hidrelétrica do Rio Pardo (junho/1955), a CELESC- Centrais Elétricas de Santa Catarina (1956), a Centrais Elétricas de FURNAS (1957), a CEMAT- Centrais Elétricas Matogrossenses (1958) e a DEMAR- Centrais Elétricas do Maranhão (1959).

Ainda, ao longo dos anos 50, três fatos marcaram o processo de inserção do Estado no setor elétrico: a criação da ELETROBRAS e a instituição do "Plano Nacional de Eletrificação (10.04.54), além da criação do "Fundo Federal de Eletrificação" (lei 2.309 de 31.08.54).

Com respeito à ELETROBRAS, há que se assinalar que a tramitação até o sancionamento da lei de criação se estendeu por sete anos, sendo a sua criação concretizada apenas em 25.04.61.

Durante o início dos anos 60, outras sete empresas foram criadas: a COELBA- Cia. de Eletricidade da Bahia (1960), a CEAL- Cia. de Eletricidade de Alagoas (1960), a CELUSA- Centrais Elétricas de Urubupungá (1961), a COSERN- Cia. de Serviços Elétricos do Rio Grande do Norte (1961), a ENERGIPE- Empresa Distribuidora de Energia em Sergipe (1961), a CEPISA- Centrais Elétricas do Piauí (1962), a CELF- Centrais Elétricas Fluminense (1963).

Em 1966 é criada a CESP- Centrais Elétricas de São Paulo, que absorve, entre outras, a Uselpa, a Cherp e a Celusa, cabendo à CPFL- Cia. Paulista de Força e Luz o controle da recém-estatizada EBASCO (Amforp). Em 1968 é criada a ELETROSUL- Centrais Elétricas do Sul do

Brasil, em 1973 a ELETRONORTE- Centrais Elétricas do Norte do Brasil, e em 1974 a ITAIPU Binacional (Brasil/Paraguai).

Evidentemente esta relação não é completa, mas é suficientemente abrangente para apontar o vigor e a amplitude com que o processo de estatização se estendeu na história recente do setor elétrico brasileiro.

Um ponto comum, que caracteriza esta sucessão de empresas estatais - especialmente daquelas em que o regime de concessão não se restringia apenas à atividade de distribuição, se estendendo à geração e transmissão - é que, a cada empresa criada correspondia um determinado aproveitamento hidrelétrico, cujas obras de construção ficavam sob a responsabilidade específica desta empresa, a quem cabia a exploração do potencial hidráulico, na qualidade de concessionária do serviço público de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.

Outro ponto comum desta sucessão, referente às empresas estatais de caráter estadual, é que todas elas foram criadas precedidas pela institucionalização de uma taxa de eletrificação, a título de capitalização para viabilização de programas de eletrificação nos respectivos estados. O resultado deste processo foi a criação de um vigoroso mecanismo de drenagem de recursos sob o controle das empresas estatais estaduais, cujo volume de arrecadação dependia das fontes e das condições com que foram definidas as taxas de eletrificação de cada estado. Ainda, este mecanismo contribuiu para ampliar a burocracia destas empresas, através da criação de departamentos, autarquias e outras formas de gerenciamento do dinheiro público que, via-de-regra, acabaram por tornar-se objeto das atuais críticas provenientes dos partidários do processo de (re)privatização do setor.

Há que se ressaltar que, à esta forma de capitalização se juntavam os recursos provenientes do IUEE- Imposto Único de Energia Elétrica, de caráter federal, criado em 1954 através da

institucionalização do chamado "Fundo de Eletrificação" já mencionado².

Cabe lembrar também que os estados só se beneficiavam destes recursos mediante a apresentação dos respectivos "planos de eletrificação", fato que evidencia a importância do papel das empresas estatais no planejamento dos aproveitamentos energéticos para fins elétricos, através do planejamento do Estado em substituição à situação de um planejamento de vários interesses privados concorrentes, que seriam incapazes de "racionalizar e otimizar os aproveitamentos", principalmente daqueles localizados numa mesma bacia hidrográfica.

Paralelamente a este processo de estatização do setor elétrico, foram mantidas também diversas empresas privadas, em sua maioria possuidoras de concessões de usinas de pequeno porte, e dedicadas principalmente à atividade de distribuição da energia elétrica ao consumidor final. Além disso, vários grupos industriais obtiveram concessões para geração de eletricidade em caráter de auto-produção, isto é, para consumo próprio: Grupo VOTORANTIM-CBA (capacidade instalada de 140 MW); USIMINAS (51,8 MW); ACESITA (48 MW); CENIBRA (40 MW); AÇOMINAS (30 MW); ALCAN (29,1 MW); Mineração MORRO VELHO (19,7 MW); BELGO MINEIRA (13,5 MW) - entre outras...

Atualmente, o setor elétrico brasileiro é constituído por empresas públicas (federais e estaduais), por empresas privadas (concessionárias e autoprodutoras) e por uma empresa binacional.

A ELETROBRAS controla através de uma "holding", seis empresas federais: CHESF, ELETRONORTE, ELETROSUL, ESCELSA, FURNAS, LIGHT - a quem cabe a geração e transmissão inter-regional de grandes blocos de energia (exceção feita à Escelsa e Light que apenas distribuem). Ainda, ela possui participação acionária nas chamadas empresas coligadas que reúnem concessionárias estaduais e privadas: CEA, CEAL, CEAM, CEB, CEEE, CELESC, CELG, DELPA, DELPE, CEMAR, CEMAT, CEMIG, CERISA, CER, CERJ, CERON, CESP, COELBA, COELCE, COPEL, COSERN, CPFL,

ELETROACRE, ELETROPAULO, ENERGIPE, ENERSUL, SAELPA - muitas delas também importantes geradoras como a CEEE, CEMIG, CESP e COPEL.

Este quadro é complementado pela ITAIPU Binacional (96% do suprimento para o Brasil) e por um número bastante grande de pequenas concessionárias e autoprodutores.

Em termos da capacidade instalada atual do setor elétrico brasileiro, a distribuição é a seguinte:

. Empresas Controladas.....	23.237 MW	(43,9%)
. Empresas Coligadas.....	16.456 MW	(30,3%)
. Itaipu.....	10.500 MW	(19,4%)
. Autoprodutores + demais empresas privadas.....	3.487 MW	(6,4%)
TOTAL.....	54.237 MW	(100,0%)

Dados de 31.03.90

Um aspecto de natureza técnica importante a ser salientado diz respeito à interligação dos sistemas. O atual conjunto de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica é composto por dois sistemas interligados: o sistema Sudeste/Centro-Oeste/Sul e o sistema Norte/Nordeste, que não se encontram interligados entre si. Completam o conjunto, os sistemas isolados da região Norte: sistema Manaus e margem esquerda do rio Amazonas; sistema Rondônia-Acre; sistema Norte do Mato Grosso; sistema Amapá e sistema de Boa Vista (RR).

Para os técnicos do setor, a interligação dos sistemas "aumenta sua confiabilidade", diminuindo os riscos de falta de energia elétrica que são maiores nos sistemas isolados, isto é, nos lugares que dependem da geração e transmissão de energia de uma só usina.

Se a interligação dos sistemas aumenta sua confiabilidade, ela também o torna mais vulnerável pois um problema localizado numa determinada torre de transmissão ou numa determinada subestação pode se ampliar rapidamente e atingir grandes regiões através do "efeito dominó"³. Essa possibilidade exige do sistema um alto grau de

concentração das atividades de operação, e as condições de operação requerem a utilização em grande escala dos recursos da informatização (computadores) operados necessariamente por pessoal altamente qualificado.

O setor elétrico persegue o objetivo de interligar os dois sistemas - Sudeste/Centro-Oeste/Sul com o Norte/Nordeste - através da construção de um tronco de transmissão ligando as subestações de Montes Claros (MG) e Bom Jesus da Lapa (BA), ou Funil (BA), ou ainda a subestação de Governador Valadares (MG) a esta última. A interligação dos dois sistemas é fundamental para tornar possível a pretendida transferência de grandes blocos de energia dos aproveitamentos previstos na região amazônica para o centro-sul do país⁵.

Outro aspecto importante se refere à responsabilidade pela definição do valor das tarifas de energia elétrica. Ele é definido pelo Governo Federal, através de portarias interministeriais envolvendo o Ministério de Economia, Fazenda e Planejamento e o Ministério da Infra-Estrutura. As tarifas que são pagas pelos consumidores são denominadas *tarifas de fornecimento* e são equalizadas, isto é, são iguais em todo o território nacional. Mas isso não significa que o valor da tarifa seja igual para todos os consumidores. O setor elétrico classifica os consumidores em *grupos* de consumo que pagam o mesmo quilowatt-hora (kWh) de forma diferenciada⁶.

No que diz respeito aos aspectos do financiamento que possibilitou o processo de expansão do parque de geração de energia elétrica brasileiro, vale lembrar que os investimentos foram captados pelo Estado, principalmente na forma de empréstimos externos, que representam nos dias de hoje cerca de 30% da dívida externa brasileira - algo em torno de 32 bilhões de dólares. Do total dos empréstimos externos, cerca de 63% corresponderam à captação junto aos bancos privados internacionais⁶.

E também importante considerar que, no período 1970-1988, o setor elétrico público foi responsável por 9,1% dos investimentos na formação bruta do capital fixo no Brasil - cerca de US\$ 113 bilhões, a preços de 1988⁷. E ainda, o fato de que o conjunto do setor elétrico público brasileiro tem uma receita, proveniente do faturamento das tarifas de energia elétrica, da ordem de US\$ 10,1 bilhões de dólares anuais⁸.

O quadro aqui esboçado, indica que o processo de inserção do aparelho estatal nas atividades de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica explicita tarefas, funções e responsabilidades que envolvem grandes escalas e significativos recursos financeiros.

Todavia, torna-se necessário a elaboração de um quadro teórico-conceitual que permita uma análise política das questões que estes dados sumários sugerem.

Uma análise política que se utilize de elementos com uma capacidade explicativa suficientemente abrangente, que seja capaz de apontar e auxiliar na compreensão das imbricações que compõem o terreno das relações que se estabelecem entre a natureza e o conteúdo do Estado e a sociedade, de um Estado que defende os interesses *comuns* de todos os membros de uma *sociedade capitalista de classes* para usar a formulação de C. Offe (1984)⁹, e avaliar sua pertinência na análise do setor elétrico público no Brasil, que é desenvolvida nas próximas seções deste capítulo.

2. Aparelho estatal e interesses do capital: os problemas e suas possibilidades de superação para a determinação do caráter classista do Estado.

A análise desenvolvida na Parte II desta investigação, referente à possibilidade do estabelecimento de uma correlação entre os interesses dos capitais que compõem os setores produtivos eletrointensivos no Brasil e o processo de expansão do parque gerador de energia elétrica, em termos de ritmo e de escala, impõem a necessidade de um maior aprofundamento em torno da importância do aparelho estatal como *agente necessário* no processo de valorização do capital.

Nossa análise buscou apoio na perspectiva desenvolvida por F. de Oliveira (1978), que toma como referência o alto grau de oligopolização que caracteriza alguns circuitos de acumulação no Brasil.

Para Oliveira, o Estado enquanto agente do processo de implementação de políticas públicas, surge no capitalismo oligopólico como assegurador das condições específicas de reprodução de cada capital. E o faz utilizando a riqueza social como suporte à sustentação das condições específicas da reprodução de cada capital em particular, e não mais apenas das condições gerais de produção. "Ao transitar de uma forma para outra, o Estado converteu-se no capital em geral (...). Ao introduzir-se como elemento assegurador das condições específicas de reprodução de cada capital em particular, o Estado destruiu a burguesia (...) A destruição consiste em que a unidade da burguesia não se constrói mais a partir da concorrência entre oligopólios, mas a partir de uma concorrência pelo acesso aos mecanismos e instrumentos do Estado, com a finalidade de utilizar a riqueza social"¹⁰.

A capacidade explicativa da elaboração de Oliveira é, no caso dos setores produtivos eletrointensivos, extremamente pertinente. No entanto, por buscar sua fundamentação *apenas* na caracterização do

capitalismo oligopólico, ela coloca num plano analítico de menor importância, o exame das relações que se constituem entre o aparelho estatal e os setores capitalistas não-oligopólicos, e os demais setores que, no conjunto, compõem a sociedade capitalista de classes.

Nessa medida, mesmo não se constituindo numa elaboração de características que possam ser integralmente identificadas com a vertente explicativa das *"teorias da influência"*, sob o ponto de vista de sua fundamentação, delas ela se aproxima.

De acordo com essa premissa, esta investigação assume a elaboração de Oliveira como referência básica e, ao proceder à uma análise crítica apoiada em outras contribuições teórico-conceituais, procura ampliá-la, auxiliando na construção de um referencial de análise mais sólido e completo.

Se tomarmos como referência o quadro traçado nesta investigação com respeito aos setores produtivos eletrointensivos, não faltam argumentos empíricos capazes de identificar a existência de blocos capitalistas ou grandes grupos industriais que tem a possibilidade de *influenciar* em seu interesse decisões políticas internas e externas, e decisões afetando situações tributárias de fato através de subvenções, subsídios, isenções e outros privilégios; de *infiltrar-se* nas instâncias encarregadas de aplicar a estes grupos, por motivos políticos, controles e intervenções reguladoras, de tal modo que o Estado praticamente se privatiza; de *ameaçar* as instâncias do aparelho estatal através de expedientes como "greve de investimento", reduzindo a produção ou transferindo-a para o exterior, obrigando assim o Estado a agir na previsão de tais possibilidades para evitá-las; de *controlar* a formação política da opinião pública através dos meios de comunicação de massa, o que permite reprimir em grande medida a articulação de interesses anti-capitalistas e o êxito de estratégias hostis ao capital; e finalmente, de *influenciar* de forma direta ou indireta sobre a designação para cargos do sistema político, através de um sem-número de expedientes (financiamento de campanhas, apoio a candidatos e contatos pessoais) capazes de

produzir uma afinidade ideológica básica entre os interesses do capital e as elites políticas.

Entretanto, se as evidências são férteis, esta investigação não pode deixar de concordar com a crítica desenvolvida por Offe a respeito da fragilidade da capacidade explicativa das "teorias da influência", e da sua perspectiva complementar expressa através dos "modelos dos fatores limitativos"¹¹, inadequadas para demonstrar o caráter classista do Estado na medida em que elas se limitam a analisar as relações de determinação externa que dão ao processo político um caráter de classe.

Enquanto que a primeira ressalta a instrumentalização estrita do aparelho estatal em favor dos interesses de valorização do capital, a segunda nega que as instituições do sistema político possam tornar-se instrumentos de qualquer interesse não-capitalista.

Para Offe, estas duas perspectivas só se diferenciam quanto à avaliação da importância atribuída às atividades do Estado para a reprodução da economia capitalista. Entretanto, nos dois casos existe o pressuposto implícito da *neutralidade* do aparelho estatal. Elas são capazes de apontar que no interior da pluralidade de forças políticas, aqueles que defendem e impõem interesses voltados para o processo de valorização dispõem, empiricamente, de um peso predominante, e de apontar as razões deste fato. Mas são incapazes de demonstrar a necessidade estrutural desse fenômeno¹².

Segundo o autor, pode-se levantar como objeção a confusão entre grupos de interesse empíricos e o conceito de influência ou de poder, utilizado em tais estudos.

A este respeito, Offe aponta a necessidade de uma demonstração que aponte a identificação de interesses particulares e estratégias políticas enquanto instrumentos de classe. Ou seja, além de meros de meros interesses especiais presentes em situações específicas e impostos no processo político como interesses do capital, o que lhes

confere o caráter de "falsa consciência", é necessário identificá-los efetivamente enquanto interesses de classe.

Isso significa pressupor um *nível de racionalidade* na definição dos interesses que se contrapõem com a *anarquia* da produção capitalista regida por relações de competição que dificultam a formação de uma concepção solidária; esta não ultrapassa os limites da "falsa consciência" e não corresponde enquanto elemento constitutivo à uma formulação classista da atividade estatal¹³.

Cabe aqui levantar duas questões com respeito a argumentação desenvolvida por Offe.

Uma primeira, relacionada com a possibilidade de se identificar o planejamento estatal como um trabalho técnico cuja tarefa é racionalizar a irrazão do sistema capitalista, ou para utilizar o termo proposto por Offe, o planejamento estatal como uma forma de expressão particular do "nível de racionalidade" perseguido pelo processo de valorização do capital.

Uma segunda questão está relacionada com a independência de atos administrativos, ou seja, atos do aparelho estatal independentes de influências exercidas por instâncias dos grupos defensores de interesses especiais, segundo a formulação de Offe¹⁴.

Com respeito às duas questões aqui levantadas, Offe baseia sua argumentação na hipótese de que o interesse comum da classe dominante se expressa nas estratégias legislativas e administrativas do aparelho estatal que não são desencadeadas por interesses particulares (ou seja, "de fora"), mas que brotam das próprias rotinas e estruturas formais das organizações estatais. Vale notar que o autor pressupõe uma situação em que prevalece uma política de influências em condições pluralistas, condições estas que conduzem a que estas decisões negociadas acabem por torná-las irrelevantes para o capital global, ou ainda, neutralizando os interesses da classe dominante, ou mesmo, violando diretamente estes interesses¹⁵.

A luz das argumentações lançadas por Offe, cabe aqui o questionamento com respeito à tres idéias desenvolvidas pelo autor: o *planejamento estatal* como expressão do "nível de racionalidade" perseguido pelo processo de valorização do capital; a *independência dos atos administrativos*; e as *condições pluralistas* no processo de negociação.

Com respeito à primeira, a racionalidade está presente em todos os passos tomados por cada um dos interesses particulares do capital: a decisão de investimento para ampliação da capacidade instalada de uma planta; a decisão locacional de uma nova implantação; o destino da produção...todas essas ações são conduzidas com o apoio de um nível de racionalidade que é inerente e desempenha um papel ativo dentro da estrutura empresarial, não havendo portanto necessidade de buscá-lo *fora* do seu território particular. O que o capital procura dentro do aparelho estatal é um nível de operacionalização só possível de ser obtido submetendo esta instância às necessidades de cada interesse particular, delegando ao Estado a tarefa de racionalizar o conjunto de interesses, inclusive dos interesses contrários ao processo de valorização. Nesse sentido, o Estado para o capital, passa a ser tão mais "eficiente" e seu planejamento tão mais "racional" quanto menos o aparelho estatal incorporar na sua tarefa planificadora os interesses contrários ao processo de valorização.

No que tange à independência de atos administrativos, tomemos como referência a política de concessão de subsídios tarifários, uma forma de intervenção estatal que dificilmente pode ser compreendida como independente de influências exercidas pelas empresas eletrointensivas que buscam na redução da tarifa de eletricidade melhores condições de valorização de suas mercadorias.

Por último, acerca das condições pluralistas no processo de negociação, um dos pressupostos básicos para que estas condições sejam efetivas é o acesso às informações para o conjunto das forças políticas concernidas por um determinado projeto. Não é este o caso do procedimento do setor elétrico, que inclusive utiliza como

estratégia a sonegação ou a confusão de informações para reduzir e dividir os movimentos sociais contrários.

Retomando agora Offe, para o autor os equívocos e insuficiências das teorias da influência somente podem ser superados se for possível reconstruir a natureza classista do Estado capitalista como uma seletividade de características próprias, e não como o resultado de magnitudes empíricas de influências às quais ele estaria submetido. Para tanto, ele se serve da noção de *complementaridade estrutural* entre a *atividade estatal* e os *interesses dominantes de classe*, apontando a necessidade de se conceitualizar a dominação organizada pelo Estado como um sistema de regulação seletivo, gerador de ocorrências - ou seja, como um "processo de seleção" - o que pressupõe a existência de regras de exclusão institucionalizadas que se explicitam através do exame dos *não-acontecimentos* sócio-estruturais - acidentais e "sistêmicos" - aqui tomados enquanto categorias das diferentes esferas de seletividade.

Outro aspecto importante no procedimento proposto por Offe diz respeito à dedução do tipo de seletividade que fundamentaria o caráter classista da dominação estatal, e ainda, aos problemas metodológicos que surgem para a verificação empírica da seletividade sob o ponto de vista de sua existência e de sua eficácia.

Segundo o autor, a dominação política como dominação de classe caracteriza-se por funções - de formação de vontade, de seleção e de integração - estruturadas de forma a permitir ao Estado, graças à sua forma de organização burocrática, sua neutralidade formal e seu acervo de informações, articular um interesse de classe enquanto representante da classe capitalista.

Nessa medida, o Estado deve escolher e selecionar somente aqueles interesses compatíveis com os *interesses globais do capital* de forma a favorecer sua articulação. Além disso, o Estado deve proteger o capital global contra interesses e conflitos anti-capitalistas - uma seletividade que permita defender na prática e politicamente, o interesse de classes que ele próprio constituiu e

que o reduziu ao seu núcleo racional, conferindo-lhe oportunidades de realização fundamentalmente privilegiadas. Assim, o Estado também age como órgão repressor contra articulações de interesses contrários.

Por outro lado, há que se considerar que o aparelho estatal assume funções de classe sob o pretexto da neutralidade de classe invocando o *Alibi do universal* para o exercício do seu poder particular, o que exige concretizar as condições sociais de existência do capital contra a resistência empírica dos capitais individuais, *em nome do bem-estar geral*. E ainda, enfrentar o perigo de que o caráter classista da dominação política, praticado abertamente e tornado consciente, conduza ao risco de uma polarização de classes e de uma politização da luta de classes.

Dai resulta para Offe, como problema estrutural do Estado capitalista, que ele precisa simultaneamente praticar e tornar invisível o seu caráter de classe. Isso significa que as operações de seleção e direcionamento de caráter *coordenador e repressor* que constituem o conteúdo de seu caráter classista, precisam ser desmentidas por uma terceira categoria de operações seletivas de caráter *ocultador*: as operações divergentes. Segundo o autor, é somente a preservação da aparência da neutralidade de classes que permite o exercício da dominação de classe. Através deste viés, a dominação política em sociedades industriais capitalistas é o método da dominação de classes que não se revela como tal¹⁴.

A este respeito, M. Parenti (1970), citado por Offe, desenvolve uma interpretação dualista do sistema político: um *simbólico*, extremamente visível, expresso pelas atividades dos políticos no âmbito legislativo e executivo, fetichizado pelos pronunciamentos e querelas entre partidos, notadamente em períodos de campanhas eleitorais; e outro *substantivo*, que se coloca raramente em evidência, envolvendo contratos multimilionários, dedução de taxas, proteções, descontos, doações, compensações de perdas (indenizações) de caráter seletivo, além de subsídios e toda sorte de outros benefícios e favores - protegendo e servindo os grandes interesses, ora contornando e ignorando a lei em benefício dos poderosos, ora

aplicando-a com todo o seu rigor punitivo contra os "heréticos e desordeiros"¹⁷.

Com a finalidade de consubstanciar as possibilidades de superação dos problemas para a determinação do caráter classista do Estado, Offe sugere um procedimento metodológico que, inicialmente, comprove o desenvolvimento simultâneo e convergente das funções do Estado que servem para a consolidação dos pré-requisitos do processo de valorização, e das categorias de operações seletivas que fazem com que o caráter classista e específico dessas funções se torne invisível. A identificação desta invisibilidade teria de basear-se, segundo o autor, no paralelismo existente entre o desenvolvimento do instrumental de direção administrativa do *processo de valorização*, por um lado, e na difusão formal da base de *consenso político*, por outro, enquanto estratégias colaterais - administrativamente controladas - para a produção deste consenso.

Com relação à noção de consenso, utilizada por Offe para explicitar o caráter de um dos *objetivos funcionais* do Estado, alguns autores preferem utilizar a noção de coalizão vencedora sugerida por Kingdom (1984), no sentido da busca de articulação de um conjunto de forças que, mesmo não sendo majoritárias, sejam operativas. Para os propósitos desta investigação, admite-se a pertinência da elaboração de Kingdom¹⁸.

Outro elemento explicativo sugerido por Offe é expresso na adoção do critério da não-identidade de conteúdo entre a percepção das exigências funcionais da economia capitalista e os motivos mobilizados para sua implementação. A necessidade do exame da retórica governamental, evocada por Offe, conduz à possibilidade de identificação de incongruências entre os *motivos* mobilizados - justificativas ou "exposição de motivos", sempre presentes nos documentos oficiais - com a intenção de formar o consenso político (para Offe), e as *funções* - ou necessidades funcionais que ocasionam essas políticas - fornecendo um segundo indício para as operações de seleção divergentes de um sistema político, que ao mesmo tempo exerce funções de classe e as desmente.

Os elementos explicativos apresentados por Offe, acabam por conduzir ao seguinte questionamento: o que acontece quando ambos os desenvolvimentos assinalados progridem simultaneamente, isto é, quando tanto o volume das *funções simbólicas* quanto o das *instrumentais-diretoras* do aparelho estatal se expandem, ao mesmo tempo em que perdura a incongruência entre ambos os lados?

A esse respeito, Offe levanta a hipótese de que esta ampliação contínua e irreversível terá que gerar, necessariamente, fenômenos de interferência e de crise política.

E o que se pretende demonstrar a partir da análise da natureza da crise do setor elétrico público no Brasil, onde são discutidos os seus possíveis desdobramentos.

3. O setor elétrico público brasileiro e a natureza de sua crise

A crise do setor elétrico é hoje capaz de juntar as vozes tanto dos tecnocratas das empresas públicas pertencentes ao monopólio estatal (ELETROBRAS e suas concessionárias controladas ou coligadas), como do empresariado articulado em torno de entidades como a ABDIB- Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base, a ABINEE- Associação Brasileira das Indústrias de Material Eletro-Eletrônico, a ABCE- Associação Brasileira de Concessionárias de Energia Elétrica, a ABRACE- Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia que, através de informes publicitários recentemente veiculados com insistência na imprensa nacional como forma de publicização da questão, acenam com o risco de déficit, procurando despertar a chamada "consciência nacional" através da chantagem em torno da "síndrome do blackout" instalada no país.

Todavia, esta mesma crise é hoje capaz de jogar contra a opinião pública de uma forma deliberada, movimentos grevistas com reivindicações de ordem salarial, como é o caso do movimento nacional dos eletricitários, acusados de atos de sabotagem, e através deste expediente, justificar a crescente militarização da questão, com a ocupação por tropas de usinas e subestações.

Em particular no Brasil, a militarização da questão energética pode ser historicamente identificada através da criação do binômio *segurança-desenvolvimento* que encontra sua gênese durante o Estado Novo de Getúlio Vargas, com o Conselho Nacional do Petróleo (1938); atravessa o período desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek através da vigorosa participação do Conselho de Segurança Nacional no GEIA - Grupo Executivo da Indústria Automobilística, órgão que formulava a política de uso dos combustíveis; assiste a uma sucessão de membros da hierarquia militar nos postos de comando das empresas energéticas estatais (p.ex. Petrobrás, Eletrobrás, Nuclebrás,...) durante o período recente da ditadura militar, além da intromissão direta do

SNI na definição da política energética (p.ex. o Programa de Mobilização Energética de 02.04.82 criado durante o governo do Gal. Figueiredo, e que contou com a assinatura, além do presidente e do ministro das Minas e Energia Cesar Cals, do Gal. Danilo Venturini, então chefe do SNI); para finalmente ver a atual SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos e o EMFA - Estado Maior das Forças Armadas se imiscuïrem nas diretrizes da política energética do governo Collor.

Não levar em consideração os aspectos acima assinalados não permite a compreensão das razões que levam a realização de verdadeiras operações de guerra nos sítios energéticos representados por Refinarias, Usinas Hidrelétricas, Sub-estações, sempre que situações de greve ou de manifestações populares contrárias a determinados empreendimentos se manifestam.

E mais ainda, esta mesma crise é também capaz de levantar populações "afetadas", "impactadas", ou qualquer outra denominação que a retórica governamental queira atribuir a esses movimentos contrários aos aproveitamentos energéticos para fins elétricos disseminados pelo país, movimentos estes de ordem por vezes ambiental, mas fundamentalmente social, que traduzem formas de mobilização e de conscientização de forças sociais com vistas à manutenção e valorização de suas bases materiais e culturais de existência.

Em realidade a questão da crise é complexa. Ela perpassa a inegável situação de asfixia econômico-financeira do setor; se entranha nos procedimentos e estratégias do setor elétrico público no enfrentamento de situações de confronto com respeito a seus assalariados e às questões ambientais e sociais decorrentes das decisões de cada empreendimento; para enfim penetrar no questionamento do consumo energético atual, fazendo emergir com vigor os dilemas no que diz respeito ao perfil energético pretendido no futuro.

Vimos na seção precedente que, para Offe, a ampliação contínua e irreversível das funções simbólicas e instrumentais-diretoras do

aparelho estatal - simultânea e incongruente - terão de gerar necessariamente fenômenos de interferência e de crise política.

Segundo o autor, a crise política é identificada em situações onde as funções instrumentais e simbólicas do Estado persistam em relacionar-se como a aparência se relaciona com a realidade, isto é, persistam em sua não-identidade. Tais ocorrências caminham para um ponto de colisão, determinado analiticamente por um Estado caracterizado por problemas de legitimação. Para Offe, a "crise de legitimação" indicada pela "crise de credibilidade" que se inicia, assinala a *hora da verdade*.

Nesse sentido, a inconciliabilidade de ambas as funções - da garantia do lucro e da negação dessa garantia - aparece claramente nestas situações. Como decorrência, o caráter do aparelho estatal, identificado através da direção político-administrativa, transforma-se em objeto de reivindicação¹⁷.

Para Hirsch (1974), "é necessário demonstrar empiricamente que a própria crise constitui o veículo através do qual o conjunto complexo das condições sociais de produção é reorganizado: através de uma opressão crescente da classe dos trabalhadores, da progressiva monopolização e da aceleração do desenvolvimento tecnológico, da exploração imperialista agudizada, etc..."²⁰.

Ainda conforme Hirsch, as determinações gerais da forma e do conteúdo do Estado burguês, deduzíveis a partir de estruturas fundamentais e leis do processo capitalista de reprodução, têm de ser concretizadas historicamente com o auxílio de uma análise que esmiúça o desenrolar da crise e que descreva o modo como as barreiras iminentes ao processo de valorização são rompidas. "O processo social global e as funções do Estado são determinadas fundamentalmente pela lógica da lei do valor. No limite, a quebra da lei do valor equivaleria à eliminação do Estado burguês"²¹.

Frente a esta tendência, Offe amplia a possibilidade de dedução a partir da identificação de estratégias e mudanças estruturais que atuam na antecipação das "colisões", com a finalidade de preveni-las.

Tais estratégias apresentam duas alternativas: seja para tentar reduzir a probabilidade da emergência dos conflitos, seja para reduzir o impacto de suas manifestações.

Ainda, a despolitização dos temas conflitivos e a radicalização da repressão política parecem constituir para Offe, os dois extremos de um espectro de alternativas abrangendo as possíveis estratégias do Estado capitalista²².

Para Offe, estas estratégias buscam impedir a ampliação de competências e responsabilidades do Estado, atribuindo-lhe o caráter de "ineficiente". Muito embora este autor se refira explicitamente ao *Welfare State* (Estado do Bem-Estar Social) em sua análise, este tipo de estratégia também encontra no setor elétrico público brasileiro grande ressonância.

Ainda para Offe, a proposta de desviar os serviços públicos para as relações monetárias de troca, ou seja, para o mercado, está hoje amplamente difundida. As palavras-chave são: a "*privatização*", ou seja, a *desestatização* dos serviços públicos e sua transferência para instituições competitivas na área da economia privada.

Por outro lado, se para Hirsch, as crises e contradições do processo de produção capitalista se reproduzem necessariamente no interior do aparelho do Estado, e que as falhas aparentemente técnicas e as deficiências da moderna administração "estatal intervencionista" têm ali a sua causa principal, "é necessária a formulação de uma dedução concludente do modo como estas contradições fundamentais entram no Estado - mediadas através de estratégias concretas do capital e através de disputas de classes - e se transformam nele, mantendo-se a seguir, de um modo especificamente diferente"²³.

Com respeito à primeira questão, Offe considera que o estágio do capitalismo monopolista, caracterizado pelo *privatismo do processo de valorização*, explicita a situação onde a coexistência contraditória da economia capitalista e da democracia liberal somente pode ser assegurada, organizada e dirigida de forma política.

As alternativas de superação, ou mesmo de manutenção destas situações são, para este autor, inexistentes dentro do quadro político democrático liberal, caracterizado pela necessidade da relativa autonomia de que o Estado necessita para a formulação e concretização de interesses de classe capitalistas, pois esta autonomia é destruída. Para Offe, a autonomia ou se tornaria *absoluta* (caso das formas de dominação autoritárias e facistas), ou seria *dissolvida* (caso do controle do Estado nas mãos de um grupo bancário ou industrial, situação política de classes característica das "*repúblicas de bananas*"²⁴).

Nesse sentido, a tese central formulada por Offe é a de que a contradição entre as funções econômicas e as funções legitimadoras do Estado capitalista indica uma *política irreversível das lutas de classe*, onde o Estado não pode viver com essas formas.

Entretanto, a idéia de que o sistema de reprodução capitalista não consegue sobreviver sem formas burguesas democráticas resta a ser demonstrada, mesmo que o autor postule as estruturas formais burguesas democráticas não apenas como a *única alternativa realizável* no contexto das relações sociais capitalistas, mas adicionalmente, como *indispensáveis*, na medida em que conseguem superar a contradição entre produção social e apropriação privada e permitem constituir o interesse de classe capitalista²⁵.

No que se refere à segunda questão, Offe chama atenção para o fato de que, para o avanço da análise, o conceito de classes tomado como base deve ser ampliado.

No terreno da presente investigação, há que se concordar com a análise de Offe quanto ao caráter classista dos tipos de conflitos em

jogo. Os conflitos salariais que têm marcado os movimentos dos eletricitários, ou os conflitos decorrentes dos reassentamentos compulsórios que atingem as populações ribeirinhas - via-de-regra acompanhados por compensações financeiras irrisórias, ou mesmo inexistentes - para aqui citar alguns dos confrontos envolvendo o setor elétrico público brasileiro, demonstram que seus protagonistas têm em comum o fato de estarem excluídos da forma-mercadoria, seja através da não-valorização do seu trabalho para os primeiros, seja através do não-reconhecimento e valorização das suas bases materiais e culturais de existência para os "trabalhadores atingidos".

E ainda, estes conflitos podem se manifestar do ponto de vista da geração de recursos do setor - p.ex. na resistência aos sucessivos aumentos tarifários que vão compor a receita orçamentária das empresas concessionárias - na forma de ressentimentos e manifestações anti-estatais que, muito embora difusas, podem em última análise, se voltar contra o caráter classista da política tributária, monetária e salarial do Estado.

NOTAS DA PARTE III

- (1) O Código de Águas (Decreto no. 24.643 de 10.07.1934) e o confronto entre custo histórico e custo de reprodução, foram as principais questões que marcaram os debates neste período.

Dentre a extensa bibliografia existente que trata destas questões dentro de uma perspectiva histórica da formação do setor elétrico no Brasil, destacam-se:

BRANCO, C. - Energia elétrica e capital estrangeiro no Brasil. São Paulo, Ed. Alfa-Omega, 1975, 136 p.

LIMA, J.L. - Estado e Energia no Brasil: o setor elétrico no Brasil - das origens à criação da Eletrobrás (1890-1962). São Paulo, IFE/USP, série Ensaios Econômicos vol.36, 1984, 121 p.

CASTRO, N.J. - "O pacto da clivagem do setor de energia elétrica no Brasil: 1945-1962" in Anais do 1o. Seminário Nacional de História e Energia, vol.1. São Paulo, Eletropaulo/Depto. de Patrimônio Histórico, 1987, pp.82-95.

LONGO, A.A. - "Uma contribuição à história da energia elétrica" in Anais do 1o. SNHE, *op.cit.*, pp.262-277.

- (2) O IUEE foi extinto na Constituição de out/88, sendo substituído pelo ICMS sobre a energia elétrica, definido por cada estado.
- (3) Lembrar p.ex. o blecaute ocorrido em 18.04.84 que atingiu os estados de SP, RJ, MG, ES e MT devido a problemas na operação da sub-estação de Jaguará, no sul de Minas. Ou o blecaute ocorrido em 19.08.85 que atingiu os estados do RJ, ES, MG, SP e parte do DF, PR, SC e RS. Ou ainda, o blecaute ocorrido em 17.09.85 que atingiu os estados de SP, RJ, MG, MT, GO, ES, RS e DF. Ou mais recentemente os blecautes na BA e SE (09.08.90), no DF e GO (20.08.90).
- (4) ver a respeito Capítulo III - Parte I.
- (5) As tarifas são estabelecidas conforme o tipo de fornecimento (alta tensão - grupo A e baixa tensão - grupo B). O grupo A abrange quatro classes de consumo industrial: A1- p/ nível de tensão de 230 kV ou mais; A2- p/ 88-138 kV; A3- p/ 30-69 kV; A4- p/ 2,3-25 kV. Já o grupo B abrange outras quatro classes de consumo: B1- residencial; B2- rural; B3- industr., comer. e serv.; B4- iluminação pública.
- As tarifas praticadas em fev/90 mostravam o consumidor residencial pagando 130% a mais que o consumidor industrial A1, e o consumidor B3 pagando 255% a mais que o A1.
- O governo ainda estabelece distinções no grupo A através da aplicação das tarifas horo-sazonais (tarifa azul e tarifa verde) em função do período de consumo (ponta e fora de ponta), e das tarifas de ultrapassagem.
- O grupo A ainda goza de descontos especiais através da política de subsídios tarifários do governo que aplica as tarifas EBTID- Energia Garantida por Tempo Determinado; EEAT- Energia Elétrica Adicional p/ incremento de produção voltada à exportação; EPEX- Energia Elétrica Excedente para a produção de bens exportáveis; ESBT- Energia Excedente para Substituição de derivados de petróleo; EFST- Energia Firme para Substituição; ETST- Energia Temporária para Substituição.
- O consumidor residencial também se beneficia de descontos: 70% para os primeiros 30 kWh; 52% pelo consumo entre 31 e 100 kWh; 48% pelo consumo entre 101 e 200 kWh; 8% pelo consumo entre 201 e 300 kWh; e sem desconto pelo consumo excedente.

A política tarifária do setor elétrico é analisada na seção 4. deste capítulo.

- (6) A questão da participação do setor elétrico na dívida externa total brasileira sempre foi motivo de diversas controvérsias, principalmente decorrentes de critérios distintos de avaliação.

Para uma referência "oficial" do setor, ver a respeito ELETROBRAS-Fontes e usos de recursos - série retrospectiva 1979/1988. Diretoria Econômico-Financeira/Depto. de Estudos Econômicos, fevereiro/1990 pp.13-14. (fonte citada: IBGE-Contas Nacionais, 28.12.89).

Obs.: A agregação foi realizada a partir de dados desagregados anuais.

- (7) Dados extraídos de ELETROBRAS - *op.cit.*, p.12.
- (8) O cálculo foi elaborado levando-se em conta o consumo de energia elétrica total em 1989 (202,5 mil GWh) para uma tarifa média de 50 dólares/MWh.
- (9) cf. OFFE, C. - Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro, 1984, p.123.
- (10) cf. OLIVEIRA, F. - "Planejamento e poder". Comunicação apresentada na 30a. Reunião Anual da SBPC, São Paulo, 1978. (texto mimeo.)
- (11) cf. OFFE, C. - *op.cit.*, pp.140-177.
Offe identifica as *teorias da influência* como interpretações que ressaltam a instrumentalização estrita do aparelho estatal em favor dos interesses de valorização do capital, enquanto que as *teorias dos fatores limitativos* negam a possibilidade das instituições do sistema político tornarem-se instrumentos de qualquer interesse não-capitalista (cf. *op.cit.*, p.142).
- (12) *idem* - *op.cit.*, pp.141-143.
- (13) *ibidem*, p.144.
- (14) *ibidem*, p.145.
- (15) *ibidem*, p.145.
- (16) *ibidem*, pp.162-163.
- (17) cf. PARENTI, M. - "The Possibilities for Political Change" in Politics and Society, 1/1970, pp.79-90.
- (18) cf. KINGDOM, J.W. - Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston, Little, Brown and Co., 1984.
- (19) cf. OFFE, C. - *op.cit.*, p.169.
- (20) cf. HIRSCH, J. - "O problema da dedução da forma e da função do Estado burguês" in A Teoria do Estado: materiais para a reconstrução da teoria marxista do Estado. Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro, 1990, p.154.

- (21) *idem* - *op.cit.*, p.155.
- (22) cf. OFFE, C. - *op.cit.*, p.171.
- (23) cf. HIRSCH, J. - *op.cit.*, p.155.
- (24) cf. OFFE, C. - *op.cit.*, p.173.
- (25) *idem* - *op.cit.*, pp.173-174.
- (26) A política de subsídio tarifário implementada no período 81-84 é ilustrada através das seguintes tarifas:
- E G T D - Energia Garantida por Tempo Determinado
Portaria MME no.1235 de 21.09.81
 - E E A T - Energia Elétrica Adicional Temporária p/ incremento de produção voltada à exportação
Portaria DNAEE no.099 de 25.11.81
 - E P E X - Energia Elétrica Excedente para a produção de bens exportáveis
Portaria MME no.1548 de 03.11.82
 - E S B T - Energia Excedente para Substituição de derivados de petróleo
Portaria MME no.1547 de 03.11.82
 - E F S T - Energia Firme para Substituição
Portaria MME no.1267 de 14.09.84
 - E T S T - Energia Temporária para Substituição
Portaria MME nº1267 de 14.09.84

fontes: DCE/DETA - Eletrobras, 1985.

Cabe lembrar que atualmente, apenas as tarifas EFST e ETST ainda permanecem em vigor, cuja aplicação é regulamentada pelas Portarias DNAEE nº159 e 160, respectivamente, de 29.10.84.

Por outro lado, o governo também estabelece distinções tarifárias no grupo A (fornecimento em alta-tensão) através da aplicação das tarifas horo-sazonais (tarifa azul e tarifa verde) em função do período de consumo (ponta e fora de ponta), e das tarifas de ultra-passagem.

- (27) cf. Quadro I - Capítulo II - Parte I.
- (28) A ELETRONORTE mantém os seguintes contratos de fornecimento:
- ALUMAR - Fornecimento à refinaria de alumina iniciado em 01.12.83 e regulado pelo Contrato no. PR/PPM-F.006/83 celebrado em 07.10.83, com vigência até 30.06.2004. Fornecimento à redução de alumínio iniciado em 07.04.84 e regulado pelo Contrato no. PR/PPM-F.001/80, celebrado em 09.09.80, com vigência até 30.06.2004 e cláusula especial de faturamento nos termos da Portaria MME-GM no. 1654, de 13.08.79.
 - CVRD - Fornecimento à mina do Projeto Ferro Carajás iniciado em 01.07.82 e regulado pelo Contrato no. PR/PPM-F.003/82 com prazo de vigência indeterminado.