

A regulação & os grupos controladores das empresas privatizadas do setor elétrico brasileiro

*Ricardo Gorini de Oliveira¹
Maurício Tomno Tolmasquim²*

Introdução

A mudança da participação do Estado Brasileiro na economia, deixando de ser Estado Empresário e tentando ser Estado Regulador, exige um profundo processo de aprendizado do próprio Estado e da sociedade brasileira.

Quando o Estado deixa de ser Empresário ele perde graus de liberdade na promoção de políticas públicas, e passa a depender e a confiar mais na iniciativa privada para a realização dos objetivos de bem estar social. Para isso, indiretamente através de instrumentos regulatórios procura incentivar as condições propícias para o desenvolvimento e bem estar social.

¹ Doutorando do Programa de Planejamento Energético/COPPE/UFRJ.

² Professor do Programa de Planejamento Energético/COPPE/UFRJ.

Isto significa que a dinâmica resultante da combinação entre regulação pública e ação privada passa a ser o ponto chave para o bem estar social. Portanto o tipo de relação entre instituições e hierarquias ao longo do tempo³ é determinante para o sucesso ou fracasso (do ponto de vista social) do novo tipo de organização sócio-econômica.

Em uma abordagem aplicada ao setor elétrico brasileiro isto significa que a relação que se estabeleça entre as instituições responsáveis pela regulação, entre os agentes empreendedores e os agentes demandantes dos serviços de energia elétrica é condicionante para o bom funcionamento setorial⁴. E por sua vez, esta relação é determinada tanto pela estrutura de cada instituição e de cada agente, quanto pelos objetivos e estratégias de atuação definidos por cada um destes ao longo do tempo.

Mostramos no decorrer deste artigo que existe um desbalanceamento entre agentes empreendedores de um lado e entre instituições reguladoras e agentes demandantes de outro. Este desequilíbrio por um lado é causado por problemas de implantação da agência regulatória (Aneel), pela pouca experiência e tradição regulatória das instituições nacionais, e pela pouca maturidade dos agentes demandantes no exercício dos seus direitos, e por outro é causado pela clareza nos objetivos, pela grande experiência cultural acumulada, pela capacidade financeira e econômica e pela política cooperativa dos agentes empreendedores.

Centrando a análise na questão regulatória & estratégia das empresas, argumentamos que existem três aspectos importantes que precisam ser estruturados para que o setor elétrico possa vir a funcionar adequadamente, a saber: i) o monitoramento constante das estratégias das empresas do setor pelos órgãos competentes, especialmente pela Aneel; ii) a constituição de mecanismos institucionais que operacionalizem a regulação entre diferentes indústrias, como por exemplo entre as indústrias de eletricidade, do gás e de telecomunicações; e iii) a elaboração de instrumentos capazes de direcionar as *utilities* para os objetivos do Setor Elétrico Brasileiro.

³ Williamsom, 1996 e North, 1994.

⁴ Por bom funcionamento setorial entenda-se a evolução do setor em busca dos objetivos de eficiência produtiva, eficiência alocativa, eficiência dinâmica-tecnológica, eficiência distributiva e universalização.

Teoria de regulação & a missão da ANEEL

A Teoria de regulação nos alerta para o fato de que toda regulação possui custos diretos (fixos e operacionais das agências) e indiretos (distorções das decisões, burocracia, rigidez tecnológica, captura por interesses privados ou políticos) e problemas na ação de regulação devido: i) a assimetrias informacionais (risco moral e seleção adversa⁵); ii) às mudanças tecnológicas; iii) aos custos de transação resultantes da impossibilidade de os contratos regulatórios preverem todos os potenciais conflitos entre os agentes setoriais; iv) aos problemas relacionados às restrições institucionais e políticas, que inibem a ação do órgão regulador [NEWBERY (1994); TRAIN (1995); DE ARAÚJO (1998)].

Existem três agravantes que dificultam a regulação de monopólios naturais, como é o caso do setor elétrico. O primeiro é a determinação do tipo de monopólio (se fraco ou forte) e da dinâmica evolutiva desta condição (principalmente com a rápida evolução tecnológica). O segundo está relacionado à estratégia de diversificação das firmas (multiserviços), que passam a atuar em diversas indústrias. Isto pode levar a subsídios e discriminação de preços entre mercados com graus distintos de barreiras à entrada e graus diferentes de regulação. O terceiro é próprio dos multi-objetivos do regulador, que são a promoção da eficiência produtiva, da eficiência alocativa, da eficiência dinâmica e indiretamente (por ser Governo), do incentivo à eficiência distributiva.

No caso específico do Brasil temos características particulares que dificultam ainda mais a ação de reguladores em setores de infra-estrutura. Dentre outras, podemos citar a pouca tradição de nossas instituições com experiências regulatórias; o baixo nível educacional da população e a conseqüente pouca maturidade dos consumidores e cidadãos no exercício de seus direitos; a enorme carência de serviços de infra-estrutura em diversas regiões; e por fim a fragilidade político - econômica - social do Brasil atual.

Para regular o bom funcionamento do setor elétrico brasileiro estão designados o Ministério de Minas e Energia, o Conselho Nacional de Política Energética⁶, que determina a Política Energética Nacional, e especificamente a Aneel - Agência Nacional de Energia Elétrica⁷.

⁵ O Risco moral ocorre quando existe decisão consciente de alocar recursos de forma não ótima, e a Seleção adversa ocorre quando um fator/recurso é privilegiado em relação a outro por opção administrativa e estratégica.

⁶ Lei N° 9.478 de 06/08/97 cria o Conselho Nacional de Política Energética; e o Decreto n° 2.457 de 14/01/98 regulamenta.

⁷ Lei N° 9.427 de 26/12/96.

Para alcançar os objetivos acima definidos o regulador (Aneel) atualmente dispõe de mecanismos que atuam basicamente ou sobre o custo dos bens/serviços e/ou sobre a qualidade dos bens/serviços. Obedecendo a uma ordem didática, pode-se definir a Regulação da tarifação a custo de serviço (ou histórico), a Regulação da tarifação a custo marginal, a Regulação da tarifação horo-sazonal e social, e a Regulação com incentivos, que pode ser a Regulação do preço (*price-cap*), a Regulação por comparação (*yardstick regulation*), a Regulação da qualidade ou a Regulação para concorrência⁸.

Quando analisamos as leis que criaram as condições para o funcionamento da Aneel, percebemos que os instrumentos regulatórios definidos são uma mescla destes tipos de regulação excetuando-se a tarifação pelo custo do serviço.

No entanto excetuando-se o parágrafo (VII) da Lei 9.427 que trata especificamente de fixação de preços, em nenhum outro momento, apesar do alerta da Teoria sobre regulação, foi definido explicitamente (na forma da lei) algum instrumento ou instituição cujo objetivo central fosse o monitoramento das estratégias das Corporações (Grupos Multi-Serviços), e muito menos alguma instituição que fosse responsável pelo monitoramento e regulação das questões entre indústrias.

Tampouco em algum momento na forma da lei aparece referência à estratégia operacional apresentando diretrizes de como deve atuar a Aneel. Foram definidos princípios gerais, cuja preocupação central (nobre por sinal) versa sobre a conduta interna do órgão, entretanto, sem atentar para a questão de como a agência deve (e vai) atuar perante os agentes de mercado. Como analogia seria como se o Banco Central Brasileiro não tivesse uma estratégia de condução da política monetária e cambial brasileira, atuando depois da atuação dos agentes de mercado, ou seja “a reboque” do Mercado⁹.

⁸ A modalidade e a missão definidas para a regulação do setor elétrico no Brasil foram objeto nas Leis 8.987, 9.074, e 9.427.

⁹ Incluso um dos argumentos do Governo para a escolha do atual presidente do BC (Armínio Fraga) foi a sua experiência junto aos agentes de mercado, i.é devido ao *know-how* sobre as estratégias dos diversos agentes do Mercado.

Os grupos atuantes no setor elétrico brasileiro

Já foram privatizadas até o presente momento 18 empresas, sendo 2 distribuidoras cujo controle era federal - Escelsa e Light Rio - , 13 distribuidoras cujo controle era estadual - Cerj, Coelba, CEE-CO, CEE-NNE, CPFL, Enersul, Cemat, Energipe, Celpa, Cosern, Coelce, Elektro, Bandeirante - e 3 geradoras, uma cujo controle era federal - Gerasul - e duas outras cujo controle era estadual - Cachoeira Dourada e Cesp Paranapanema. Além disto já existiam algumas distribuidoras cuja propriedade já era privada, como por exemplo as empresas do Grupo Rede e do Grupo Cataguazes Leopoldina. No Quadro I abaixo estão representadas as empresas que foram privatizadas e os seus respectivos Grupos Controladores. São cerca de 24 Grupos autônomos de diversas nacionalidades, tamanhos e estratégias. Dentre eles destacam-se, a saber: IVEN S.A., GTD Participações, AES, Houston, EDF, CSN, Endesa (Espanha), Endesa (Chile), Enersis, EDP, Iberdrola, Brasilcap, Previ, Grupo Rede Inepar, Uptick Participações, Enron, Edegel, Tractebel, Duke Energy, CEA, VBC, Previ, e outros.

Alguns fatores têm provocado alterações na indústria de energia a nível mundial, aumentando a rivalidade entre os participantes desta indústria¹⁰. As empresas do hemisfério Norte, EUA e Europa, atingiram escala e *market share* de difícil superação dado que a competitividade é exacerbada e eficaz. A maximização de lucros já não é uma questão simples em suas principais áreas de atuação. Na Europa, com o EURO e a União Européia, a competitividade já não obedece fronteiras, exigindo que cada empresa elimine seus pontos fracos e ineficácia, e nos EUA os mercados estão se desregulando em prol da maior concorrência.

¹⁰ Para maiores detalhes ver TOLMASQUIM & PIRES (1996)

QUADRO I – EMPRESAS PRIVATIZADAS

NOME	DATA PRIVAT.	ÁREA	GRUPOS COMPRADORES	PREÇO R\$ MILHÕES	% VENDIDO	ÁGIO %	CONSUMID . (POR MIL)	GWh/ ANO
ESCELSA	12/07/95	ES	IVEN S.A, GTD Participações	385,0	50,00	11,78	722	6.160
LIGHT RIO	21/05/96	RJ	AES, Houston, EDF, CSN	2230,0	51,00	0,00	2950	21.170
CERJ	20/11/96	RJ	Endesa (Esp), Enersis, EDP	605,3	70,26	30,27	1200	5.458
COELBA	31/07/97	BA	Iberdrola, Brasilcap, Previ, BBDTVM	1730,9	65,64	77,38	2300	7.985
CEEE (CO) Aes-Sul	21/10/97	RS	AES	1510,0	90,91	93,56	804	5.772
CEEE (NNE) RGE	21/10/97	RS	CEA, VBC, Previ	1635,0	90,75	82,70	838	4.711
CPFL	05/11/97	SP	VBC, Previ, Fundação CESP	3015,0	57,60	70,10	2400	16.700
ENERSUL	19/11/97	MS	Escelsa	625,6	76,56	83,79	468	2.169
CEMAT	27/11/97	MT	Grupo Rede, Inepar	391,5	85,10	21,09	469	2.139
ENERGIPE	03/12/97	SE	Cataguazes, Uptick	577,1	85,73	96,05	347	1.353
COSERN	11/12/97	RN	Coelba, Guaraniana, Uptick	676,4	77,92	73,60	591	2.084
COELCE	02/04/98	CE	Consórcio Distriluz (Enersis Chilectra, Endesa, Ceri)	867,7	82,69	27,20	1396	4.900
ELETROPAULO	15/04/98	SP	Light	2026,0	74,88	0,00	4300	35.000
CELPA	09/07/98	PA	QMRA Participações (Grupo Rede e Inepar)	450,3	54,98	0,00	796	3.100
ELEKTRO	16/07/98	SP / MS	Grupo Enron Internacional	1479,0	46,60	98,94	1482	10.511
CACH.DOURAD	05/09/98	GO	Endesa / Edegel / Fundos de Investimentos	779,8	92,90	43,49		
GERASUL	15/09/98	RS	Tractebel (Belga)	945,7		0,00		
BANDEIRANTE	17/09/98	SP	EDP (Pt); CPFL	1.014,0		0,00	2000	23.170
CESP Paranapanema	28/08/99	SP	DUKE ENERGY	1.239,0		90,21		
Totais				22183,2			23063	152.382

Fonte: Adaptado de De Oliveira (1999).

Advêm então, duas linhas de ação: primeiro, a busca de alianças estratégicas para o fortalecimento de posições; segundo, a expansão geográfica de atividades para mercados potenciais, sempre procurando ocupar nichos mais rentáveis e atender a todos os clientes possíveis. Por isso mercados como a China, Índia, Brasil e Tailândia tem uma grande importância estratégica.

Os “*Global players*” atuam de modo geral formando redes de negócios diversificados em vários territórios, cada um atendido por um grupo (cujos laços estratégicos são crescentes com o tempo) -, combinando nichos de consumo e visão geopolítica, de modo a formar suas “redes”, independentemente das fronteiras nacionais. Além disto, praticamente todos os grupos que atuam globalmente procuram direcionar seu negócio para a infra-estrutura (água-esgoto, lixo, telecomunicações, gás e energia elétrica). Na verdade se estruturam como empresas de logística: logísticas de movimentação de dados (infovia), de gases e óleos (gasodutos e oleodutos), de energia elétrica e de água.

A etapa de aquisições no Brasil, na indústria de eletricidade e em outras indústrias de infra-estrutura, é a primeira etapa de um movimento estratégico dinâmico, onde os grupos, com recursos finitos e competências específicas, realizam suas metas pré-definidas pelos seus planejamentos estratégicos e prioridades de médio e longo prazo. Inerente a este próprio movimento estratégico dinâmico está o fortalecimento das alianças estratégicas (maior concentração dos mosaicos), que ocorre via troca de participações acionárias ou aportes cruzados de capital. Isto ocorre, em todas as indústrias e se acentua em momentos de reestruturação industrial, como é o caso do setor elétrico.

De maneira geral, identificamos a seguinte tipologia de estratégias básicas para os Grupos atuantes no setor elétrico brasileiro¹¹, a saber: i) Expansão territorial de mercado (a nível global), em forma de “rede”, buscando concentrar o negócio na geração e/ou na distribuição de eletricidade, e garantindo através de parcerias a verticalização (daí a relevância das interconexões entre países) (EDF, SOUTHERN, HI, AES); ii) Diferenciação nos mercados de geração / distribuição de eletricidade e/ou gás, combinando diversificação dentro da indústria de energia e expansão geográfica no mercado nacional e internacional (ENRON, CMS); iii) Diferenciação nos mercados de geração / distribuição de eletricidade e/ou gás, combinando diversificação dentro das indústrias ditas de infra-estrutura (eletricidade, gás, água e saneamento, te-

¹¹ Para uma análise detalhada de cada Grupo ver De Oliveira (1999).

lecomunicações, transportes, lixo, etc.) nos mercados nacionais e globais (EDP, ENDESA, IBERDROLA, TRACTEBEL, CSW); iv) Divisão do mercado em “mosaico” com participações cruzadas (alianças estratégicas) entre empresas diversificadas e especializadas numa indústria (cada uma liderando numa indústria) e buscando trocar sinergias (clientes, tecnologia, rede, métodos de gestão, etc.) (CSW, PSEG, AES). v) *Multi-utilities* com mais concentração no setor de energia e expansão dos negócios no território nacional, em nichos específicos de mercado com alta rentabilidade mas pouco valor absoluto (CATAGUASES LEOPOLDINA, REDE-INEPAR, IVEN); vi) Fundos que aproveitam as oportunidades de negócios lucrativos, investindo recursos captados, sem uma estratégia específica em termos de indústria elétrica, mas com estratégia mais direcionada para a indústria de serviços financeiros (incluindo a previdência) (GTD, UPTICK, IVEN, Bradesco - VBC); vii) Grupos intensivos no uso de energia, que atuam verticalizando a produção e adquirindo *know how* nesta indústria, no intuito de reduzir o risco do seu negócio principal (Votorantin & Camargo Corrêa - VBC, CSN).

Os Grupos Controladores por ranking de participação no mercado Brasileiro de energia / eletricidade constam na Tabela I. A Tabela II abaixo resume a forma de atuação dos grupos na América Latina e o Quadro II resume a magnitude e potencial de cada grupo controlador como atuante na indústria de energia / eletricidade no Brasil. Podemos perceber que a maior parte do controle da capacidade de geração ainda se encontra em poder da Eletrobrás, 34,85% (sem considerarmos os sistemas isolados), seguida dos Estados/ União com 21,66%, e de Outras participações minoritárias com 7,26%. Em seguida vêm as empresas de capital americano com 6,51%, seguidas das empresas de capital europeu com 4,87%, do BNDESPart com 1,92% e das empresas privadas de capital nacional com 0,76%.

Vale destacar que a Tractebel (via Gerasul) é a empresa que possui maior participação na capacidade de geração no território brasileiro, detendo 4,64% da mesma. Em seguida vêm a Duke Energy com 3,20% (Cesp Paranapanema) e a AES com 2,36% (parte da Cemig, parte da Light, parte da Eletropaulo Metropolitana, AES-Sul). Todas as três detêm suas participações no mercado S-SE-CO, como pode ser observado na Tabela I.

Considerando os minoritários (Outros) como parte da iniciativa privada, cerca de 19,4% da capacidade de geração nacional já é controlado pelo capital privado. Este processo de transferência vem ocorrendo rapidamente, sem que as regras para a organização industrial e para o funcionamento do sistema elétrico estejam bem definidas.

Na distribuição, onde o processo de desestatização iniciou-se primeiro, cerca de 50,09% do mercado nacional já é controlado pela iniciativa privada, sendo 16,08% por minoritários (Outros), 15,35% pelo Grupo Americano, 10,37% pelo capital privado nacional e 8,29% pelo grupo Europeu.

Se considerarmos os Grupos Controladores com mais de 2% do mercado nacional de distribuição teremos em ordem decrescente de participação a AES (7,08%), seguida da VBC (3,97%), da Enron (3,33%), da EDP (2,82%), da ENDESA (2,31%), do IVEN/GTD (2,19%) e do RELIANT (2,13%) e EDF (2,13%).

É interessante notarmos que a maior parte dos Grupos Controladores possuem participação tanto na geração quanto na distribuição, alguns com forte presença em ambos segmentos da cadeia, como é o caso da AES. Por ora os grandes *players* vencedores na geração são a Tractebel e a Duke Energy. Suas estratégias têm se concentrado neste segmento. Também devemos destacar a Enron (Elektro) que já manifestou interesse na verticalização. Dentre os nacionais, o Grupo VBC é o mais forte e o mais atuante, estando constantemente presente nos leilões de desestatização de geradoras e distribuidoras.

Pela Tabela II podemos observar a dimensão da atuação dos Grupos na América Latina e a rede de alianças na indústria de eletricidade (e também nas indústrias de gás, telecomunicações e saneamento). De maneira geral, podemos perceber claramente tanto a estratégia de diversificação, como a política de alianças estratégicas dentre estes Grupos, além da estratégia de expansão de mercado geográfico na América Latina.

O Quadro II, o qual apresenta os Grupos em ordem decrescente de faturamento, reforça a ilustração do poder que estes Grupos reunidos possuem. Suas magnitudes individuais somadas são superiores que as de muitos países no Globo. Por exemplo, as receitas somadas perfazem cerca de 150 bilhões de dólares, e seus ativos cerca de 350 bilhões de dólares; atendem a mais de 160 milhões de consumidores e possuem mais de 350 mil funcionários em aproximadamente 50 países. Portanto são Corporações Globais, com vasta experiência e competências específicas, onde aqui se incluem a capacidade de cooperação em cada mercados em que atuam (haja vista a política de alianças estratégicas), e a capacidade de pressão e barganha nas questões de interesse comum.

Se por um lado são Grupos que, de maneira geral, sabem praticar a eficiência produtiva, de outro são grupos cuja racionalidade intrínseca é a da sobrevivência e a da maximização do retorno para os acionistas. Por isso em

geral despreocupados quanto aos aspectos sociais / distributivos, ou questões estratégicas nacionais (como ocupação de áreas remotas ou integração nacional, ou política energética estratégica semelhante a do pós primeiro choque do petróleo). A lógica, própria e até justificada da iniciativa privada, justifica o interesse destes Grupos tanto na verticalização, na diversificação e na expansão geográfica de mercado (para aproveitar economias de escala e escopo e redução dos custos de transação), como na prática de alianças estratégicas e processos de reestruturação empresarial, como Programas de demissão voluntária; redução da estrutura hierárquica aproximando o topo da base; estruturação por centros de negócios acoplados a um único centro operacional com fluxos de caixas próprios e autônomos; estratégia corporativa reunindo os centros de negócio; RH e departamentos de compras centralizados regionalmente (para aquisição de competências, capital intelectual e melhoria de processos).

A importância da coordenação do sistema

Como já dito, a eficiência produtiva é um dos objetivos que precisam ser alcançados. Mas não devemos esquecer: i) da necessidade de universalização do consumo em um contexto de altas carências regionais, o que inevitavelmente implica em expansão dos sistemas de geração, transmissão e distribuição; ii) da importância da eficiência distributiva, principalmente em um país como o Brasil onde a distribuição de renda e riqueza é uma das piores do mundo; iii) da relevância da eficiência alocativa, a qual desperta atenção para a questão do planejamento da expansão do sistema; iv) da eficiência dinâmica, que impulsiona o fluxo da inovação permanente dentro do setor elétrico e portanto do investimento em P&D; v) da questão ambiental, principalmente para o fato da geração hídrica ser uma das menos poluentes; vi) nem do caráter de monopólio natural e nem da característica de indústria de rede, próprias ao sistema elétrico brasileiro e essenciais para o poder de mercado que de fato possui o detentor da concessão; vii) das estratégias de diversificação das multi-utilities, o que suscita a problemática da regulação e regulamentação entre indústrias; viii) do problema da assimetria de informações entre regulador e regulado, o que nos alerta para a necessidade da transparência de informações e para a distorção das ações do regulador; ix) do problema da captura do regulador, seja por pressões políticas ou pelas empresas; x) da inexperiência do regulador e da falta de tradição regulatória no Brasil, fatos que potencializam os problemas tradicionais da regulação; e por fim, xi) da necessidade de definir fronteiras de competências entre os órgãos responsáveis pelo bom funcionamento setorial.

TABELA I – PARTICIPAÇÃO NA CAPACIDADE (GERAÇÃO) E NO MERCADO (DISTR.)

Empresas controle	Participação na Capacidade de Geração (S-SE-CO)	Participação na Capacidade de Geração (N-NE)	Participação na Capacidade de Geração Nacional	Participação no Mercado de Distribuição (S-SE-CO)	Participação no Mercado de Distribuição (N-NE)	Participação no Mercado de Distribuição Nacional
AES	3,65%	0,00%	2,36%	9,60%	0,00%	7,68%
SOUTHERN	1,20%	0,00%	0,78%	1,32%	0,00%	1,06%
RELIANT (EX HI)	0,25%	0,00%	0,16%	2,66%	0,00%	2,13%
ENRON	0,00%	0,00%	0,00%	4,14%	0,00%	3,33%
PSEG (CEA)	0,00%	0,00%	0,00%	0,66%	0,00%	0,51%
CMS	0,00%	0,00%	0,00%	0,18%	1,01%	0,36%
CSW	0,01%	0,00%	0,01%	0,29%	0,40%	0,27%
DUKE ENERGY	4,95%	0,00%	3,20%	0,00%	0,00%	0,00%
Sub-total Americano	10,05%	0,00%	6,51%	18,85%	1,41%	15,35%
EDF	0,25%	0,00%	0,16%	2,67%	0,00%	2,13%
ENDESA / ENERSIS	0,10%	0,00%	0,05%	1,39%	6,26%	2,31%
IBERDROLA	0,00%	0,03%	0,00%	0,00%	5,21%	1,03%
EDP	0,04%	0,00%	0,02%	3,37%	0,59%	2,82%
TRACTEBEL	7,11%	0,00%	4,64%	0,00%	0,00%	0,00%
Sub-total Europeu	7,50%	0,03%	4,87%	7,43%	12,05%	8,29%
CSN	0,16%	0,00%	0,10%	1,70%	0,00%	1,36%
INEPAR Energia	0,03%	0,00%	0,03%	0,33%	1,04%	0,45%
REDE	0,04%	0,00%	0,04%	0,78%	1,75%	1,01%
VBC	0,12%	0,00%	0,26%	4,98%	0,00%	3,97%
CATAGUAZES LEOP	0,00%	0,00%	0,00%	0,32%	1,79%	0,64%
BONAIRE	0,04%	0,00%	0,03%	0,94%	0,00%	0,75%
VEN / GTD	0,45%	0,00%	0,30%	2,71%	0,00%	2,19%
Sub-total Nacional	0,85%	0,00%	0,76%	11,75%	4,58%	10,37%
Eletrobrás	23,86%	70,40%	34,85%	3,41%	15,14%	5,78%
BNDESPart	2,98%	0,00%	1,92%	6,49%	0,79%	5,32%
União / Estados	33,49%	0,00%	21,66%	20,45%	16,02%	19,65%
Outros	11,44%	0,07%	7,26%	15,48%	19,27%	16,08%
Total	90,18%	70,50%	77,83%	83,86%	69,26%	80,84%

Fonte: Elaboração própria. Participação das empresas na geração e distribuição de aneel.com.br (1997). Nota: Os % dos grupos nas empresas são participações no capital votante, e são originários ou dos dados disponíveis na CVM de dezembro de 1998, quando capital aberto, ou dos sites das empresas, ou das Séries Econ-Fin 1997 Eletrobrás, ou de Rosa 1998, ou de Gazeta Mercantil. Obs: Os valores não levam em conta as participações nas concessões ou autorizações em construção.

TABELA II - PARTICIPAÇÕES DOS GRUPOS CONTROLADORES NA AMÉRICA LATINA

País	AES	Houston	Enron	Southern	PSEG	CMS/AEP	CSW	EDF	Endesa	Iberdrola	EDP	Tractebel
	ARG	Eden (2) Edes (2) Edelap (2) S.Nicolás (1a) C. Corral (1a) Parana (1b) Caracoles (1b)	Edelap (2) Edesa (2) Argenor (4) Opco (1b)	Gás del Sur (4) OSM (6)	Edenor (2) Alicurá (1b)	S. Nicolás (1a) Eden (2) Edes (2) Edelap (2)		EDEERSA (2)		L. Nihules (1b) Diamante (1b) Distrucuyo (3) Edenor (2) Emdesa (2)	Dock Sud (1a) Edenor (2) Edesur (2)	Gómes (1a) Litoral Gás (5)
BOL			Transredes (5) GasBR-Bol (5)							Electropaz (2) Eflco (2) Cade (7) Cabeñ (7) Edesur (7)		
BRA	Light (2) CCODEE (2) Cemig (1/2/3) Uruguiana (1a) Metropolitana (2)	Light (2) Metropolitana (2)	Cog (5) RioGás (5) Cuiabá (1a) Gaspar (5) GasBR Bol (5) Elektro (2)	Cemig (1/2/3)	RGE (2)	CFCL (2) Energex (2)	ValeParana p (2) Cemat (2) Celca (2) Lajeado (1b) Rosai (1b)	Light (2) Metropolitana (2)	Cen (2) Coice (2) Eletrobra / CIEN(3)	Cog (5) RioGás (5) Coelba (2) Angra (7) Cosem (2) EMBRAR (7) CRT RS (8) TeleLosa BA(8)	Cen (2) Coelca (2) Bandeirante (2) Lajeado (1b)	Gersul (1) Cana Brava (1b)
CHI				Alicurá (1a)					Enersis (1/2)	Tocopilla (1a) R Duqueco (1b) Colbún (1/3)		Tocopilla (1a) Colbún (1/3) Gasoduto Andino (5)
COL		Valle Cauca (5) EPSA (1b/2) Salvajina (1b)	Centragas (5) Promigas (5)						Codensa (2) Emgasa (1b) Corelca (2) Rarranquilla (6)	ESP (5)		
DOM			P. Ouetzal (1a)									
QUA			P. Ouetzal (1a)									
PER									Elcvensa (1a) Edenor (2) Plura (1a)			No Power (1a)
POR			Porto Rico (1a)									
MEX	Menda III (1a)	C do Golfo (5)										DIGASPC (5)
VEN			San Joaquim (5) Santa Barbara (5) Vefane (5) Bachaquerol II (5) Madasa (7)		TGV (7) Manpa (7)							

Fonte: Adaptado de TOLMASQUIM et al. (1998). Nota: (1a) geração térmica de energia elétrica; (1b) geração hidrelétrica; (2) distribuição de energia elétrica; (3) comercialização de energia elétrica; (4) cogeração; (5) distribuição de gás; (6) saneamento básico; (7) Outros (serviços elétricos, de engenharia, etc.); (8) Telecomunicações.

QUADRO II – COMPARATIVO (1997)

US\$ milhões	EDF	ENRON	DUKE ENERGY(1)	SOUTHERN	CSW / AEP	TRACTEBEL	ENDESA	HOUSTON	PSEG (CEA)	IBERDROLA
Receitas de atividades	33.300	20.273	17.000	12.736	11.352	11.266,7	9.018	6.873,4	6.370	5.819,4
Resultado Bruto	10.000	Nd	2.647	2.243	Nd	3.254	Nd	Nd	Nd	2.195,61
Lucro Líquido	Nd	105	Nd	1.082	664	1.049	1.172	420,95	560	713,5
Dividendos	Nd	0,91*	1.231	693	Nd	475,9	562,6	1,66**	2,16*	Nd
Investimentos totais	5.180	2.357	2.500	3.297	904	2.779,3	4.598	Nd	Nd	1.168
Investimentos Am. Lat.	Nd	Nd	Nd	1.000	Nd	Nd	1.800	Nd	Nd	611,8
Investimentos no Brasil	1.200	2.700	680	300	353	1.300	750	1.200	450	611,8
Total do ativo	13.630	23.420	26.000	35.271	30.070	22.710	30.740	18.414,6	17.943	19.640
Negócio	Infra-estrutura, multiserviço	Infra-estrutura (+Energia)	Energia (eletricidade e gás)	Energia (eletricidade e gás)	Infra-estrutura	Infra-estrutura	Infra-estrutura, multiserviço	Energia (elétrica e gás)	Energia (eletricidade e gás)	Infra-estrutura, multiserviço
Estratégia	Expansão global e diversificação	Expansão global e diversificação	Expansão global e diversificação	Expansão global	Expansão global	Expansão global e diversificação	Expansão global e diversificação	Expansão nacional e global: <i>joint ventures</i>	Expansão global	Expansão global e diversificação
Capacidade instalada no mundo	102,5 GW	Nd	22 GW	31,2 GW	39 GW	37 GW	23 GW	19 GW	2,8 GW	16,2 GW
Nº de consumidores (país de origem)	30 milhões	Nd	2 milhões	Nd	4,67 milhões	Nd	10 milhões	3,8 milhões	Nd	8,3 milhões
Nº consumidores no exterior	12 milhões	Nd	Nd	11 milhões	5 milhões	Nd	10 milhões	3,5 milhões	3 milhões	4,2 milhões
Nº de funcionários no mundo	117.000 Pessoas	Nd	Nd	Nd	33.500 Pessoas	42.613 Pessoas	23.377 Pessoas	12.714 pessoas	11.000 pessoas	11.480 Pessoas
Parcelas	AES, HI, CSN, BNDES	Petrobrás, PDVSA, YPFB	Nd	AES	Inepar	Iberdrola, Powerlin	EDP, CHILECTRA - ENERSIS	AES, NorAm	AES, VBC Energia	EDP, Enron, Telefonica, Tractebel
Participações no Brasil	Light, Eletropaulo Metropolitana	CEG, RioGás, Gaspart, Elektro, Cuiabá, Gasoduto Brasil-Bolívia	Cesp-Parapananema	Cemig	ValeParapananema, Cemal, Lajeado, Rosal	Gerasul, Cana Brava	Cien, Cerj, Coelce, Cachoeira Dourada	Light, Eletropaulo Metropolitana	RGE	Riogás, CEG, Coelba, Cosern, CRT-RS, TeiaLeste BA, Angra I

Fonte: Adaptado de De Oliveira (1999). (1) Dados de 1998 e 1999.

QUADRO II - COMPARATIVO (1997) - segue

US\$ milhões	CMS	EDP	AES	GRUPO REDE	GRUPO INEPAR	CATAGUAZES LEOPOLDINA	VBC*	IVEN* (Escelsa + Eneraul)	CSN*
Receitas de atividades	4.787	1.653,9	1.411	628,5	167,09	108	4.000	1.300	Nd
Resultado Bruto	Nd	560,9	368	Nd	Nd	Nd	600	200	Nd
Lucro Líquido	268	252,1	185	146,9	39,3	11,5	425	100	Nd
Dividendos	2,63*	0,7585*	1,09*	Nd	0,00013*	Nd	Nd	Nd	Nd
Investimentos totais	3.500	1.100	3.900	591,31	247.778	Nd	Nd	Nd	Nd
Investimentos na América Latina	Nd	900	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Investimentos no Brasil	180	900	3.000	591,31	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Total do ativo	9.730	13.700	9.000	2.330	641,5	824,6	Nd	Nd	Nd
Negócio	Energia (eletricidade, gás)	Infra-estrutura, multiserviço	Energia elétrica	Energia	Energia e Telecomunicações	Energia	Energia	Multiutility	Aço, Energia
Estratégia	Expansão global	Expansão global e diversificação	Expansão global e capital de terceiros (project finance)	Expansão na América Latina e diversificação	Expansão na América Latina e diversificação	Expansão na América Latina e diversificação	Expansão de mercado, nichos	Expansão de mercado, nichos	Verticalização industrial
Capacidade instalada no mundo	12 GW	8,15 GW	23 GW	60 MW	Nd	500 MW	Nd	Nd	Nd
Nº de consumidores país de origem	3,1 milhões	5 milhões	4 milhões	2 milhões	1,5 milhões	0,650 milhões	3,5 milhões	1,7 milhões	Nd
Nº consumidores no exterior	2,5 milhões	5 milhões	3,6 milhões	*	*	-	-	*	Nd
Nº de funcionários no mundo	10.000 Pessoas	15.170 Pessoas	11.000 pessoas	2.940 Pessoas	Nd	1.553 Pessoas	8.000 Pessoas	3.000 Pessoas	Pessoas
Parceiros	Cataguzes-Leopoldina, FondElec	Iberdrola, Endesa, VBC	HI, Southern, PSEG	CSW, Inepar	Rede	CMS, FondElec	Prev. Fundação CESP	GTD	AES, HI, EDF, BNDES
Participações no Brasil	CFLCL, Energipe	Cerj, Coalce, EBE, Lajeado	Light, Eletropaulo Metropolitana, Cemig, AES-Sul, Uruguiana	Cemal, Celpa, Celtins, Caiua, CFLO, EEB, CNEE, EEVP	Cemal, Celpa, Itiquira, Dona Francisca, Cubatão, Machadinho	CFLCL, Cenf, Energipe	CPFL, RGE	Escelsa, Enersul	Light, Eletropaulo Metropolitana Itasa, Igarapava, Pecem

Fonte: De Oliveira (1999). (*) Valores estimados e baseados no ano de 1998.

Como podemos perceber existe naturalmente um desbalanço entre os objetivos e tarefas do regulador e as atividades e estratégias das *utilities*. Sem embargo, este desbalanço pode ser amenizado se a postura do poder concedente e regulador mudar. Em vez de somente regulamentar e regular o setor elétrico, é preciso coordenar as Empresas / Grupos Controladores. Um coordenador precisa conhecer os coordenados e precisa dispor de instrumentos capazes de, *a priori*, direcionar as ações dos coordenados para os objetivos de seu interesse.

Como é a interação entre esta coordenação e as estratégias corporativas que primeiramente determinam a evolução da indústria [DEFEUILLEY (1998)], e como há um desequilíbrio entre regulador - regulados, são necessárias reformas que venham a corrigir esta disfunção. E a direção destas reformas deve ser a orientação de serviço público.

Conclusão

Pelo que foi visto, é o momento para uma rediscussão das reformas setoriais e não para uma aceleração das mesmas nos moldes já estabelecidos, o que seria até inconseqüente, haja visto a mudança para pior nos cenários externo e interno, o que aumenta as incertezas em geral, principalmente quanto as estratégias dos novos *players* e quanto a conquista dos recursos necessários para a expansão e melhorias do Sistema Elétrico Nacional.

Por isso mesmo urge um posicionamento firme do Regulador, em especial quanto a regulação preventiva ou *a priori*. Inclusive utilizando-se de uma visão abrangente, dir-se-ia sistêmica, e munindo-se de instrumentos e indicadores que lhe permitam uma atitude pró-ativa diante deste cenário (como por exemplo a análise dinâmica das estratégias dos novos *players* e análise de sensibilidade de cenários e alternativas de políticas e mitigação).

Por outro lado, a responsabilidade do Ministério de Minas e Energia deveria ser a definição de uma política energética nacional em bases técnicas, levando em conta, mais do que nunca, a impossibilidade de as Indústrias de energia (elétrica, gás, petróleo) serem tratadas de forma isolada, já que este setor é um Sistema e as estratégias das empresas, cada vez mais são mais diversificadas e gerenciadas de forma interdependente, considerando a Indústria de Energia e, para alguns grupos até a de infra-estrutura. Também caberia ao Ministério monitorar mais atentamente as estratégias desse novos controladores que atuam em mais de uma Indústria de energia, porque há

possibilidade de que estes, em especial, se utilizem desta vantagem competitiva e da fragilidade atual da economia nacional em prejuízo de classes de consumidores (“nichos de mercado” ou vazios regulatórios). Portanto, uma política nacional de energia e a regulação não podem ficar a mercê do Mercado e das respectivas estratégias das empresas.

Referências Bibliográficas

- COOPERS & LYBRAND, 1998, Etapa VII – Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro.
- DEFUILLLEY, C., (1998), *Competition and Public Service Obligations. Regulatory Rules and Industries Games*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, pp. 1-24.
- DE ARAUJO, J. L., 1998, *Regulação de monopólios e mercados: questões básicas*, IE/UFRJ.
- DE OLIVEIRA, R.G., 1999. *As Novas Estratégias das Empresas Privatizadas do Setor Elétrico Brasileiro*; Dissertação de Mestrado, Março 1999; Coppe/PPE.
- NEWBERY, D.M., 1994, *Regulatory Policies and Reform in the Electricity Supply Industry*, in *Regulatory Policies and Reform in Industrializing Countries*, World Bank, Chapter 14.
- NORTH, D.C., (1994), *Economic Performance Through Time*, in *American Economic Review*, vol 84, n.3, p. 359-368.
- ROSA, L P. & TOLMASQUIM, M.T., & PIRES, J.C.L., 1998, *A reforma do setor elétrico no Brasil e no mundo – uma visão crítica*. Rio de Janeiro, Relume Dumará.
- TOLMASQUIM, M.T, PIRES, J.C.L., ROSA, L. P., 1998 . *As Novas estratégias das Empresas de Energia Elétrica no Brasil*. Rio de Janeiro, PPE/ COPPE/UFRJ.
- TOLMASQUIM, M.T, & PIRES, J.C.L., 1996 , *Reformas Institucionais e Forças de Mercado: lições da indústria de eletricidade europeia*, in *Revista Brasileira de Energia*, vol.5 Nº 1 -1 sem/1996.
- TRAIN, K.E., 1995, *Optimal Regulation – The Economic Theory of Natural Monopoly*. Cambridge, MIT Press.
- WILLIAMSON, O., 1996, *Prologue: The Mechanisms of Governance*, in *Mechanisms of Governance*, New York Press, New York.