

**Universidade Federal de Santa Catarina  
Centro de Filosofia e Ciências Humanas  
Programa de Pós-graduação em Geografia**

**Mateus Schappo**

**A Retomada do Crescimento no Setor Energético Através da Concessão de  
Serviços e das Parcerias Público-Privadas (PPP)**

**Orientador: Prof. Dr. José Messias Bastos**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

Área de concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano

Florianópolis/SC, abril de 2008

**A Retomada do Crescimento no Setor Energético Através da Concessão de Serviços e das Parcerias Público-Privadas (PPP)**

**Mateus Schappo**

Coordenador: \_\_\_\_\_

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, área de concentração Desenvolvimento Regional e Urbano, do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, em cumprimento aos requisitos necessários à obtenção do grau acadêmico de Mestre em Geografia.

Orientador: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. José Messias Bastos (UFSC)

Membro: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Armen Mamigonian (UFSC/USP)

Membro: \_\_\_\_\_

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Isa de Oliveira Rocha (UDESC)

Membro: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Marcos Aurélio da Silva (UFSC)

Florianópolis-SC, abril de 2008

“A civilização, isto é, a sociedade humana, vista em seu conjunto, confronta-se, atualmente, com um problema energético, cuja gravidade seria muito difícil exagerar, dado que compromete o próprio e delicado equilíbrio da biosfera, da qual o *Homo sapiens* e toda essa complicada construção chamada ‘sociedade’ são meros acidentes.”

(Ignácio Rangel)

## Resumo

Este estudo analisa a proposta de concessão dos serviços de utilidade pública à iniciativa privada, apresentada por Ignácio Rangel, bem como as parcerias entre os setores público e privado (PPP) e suas contribuições para a retomada do crescimento do setor eletro-energético brasileiro, onde são abordados o contexto econômico, a gênese e evolução deste setor no Brasil, abarcando desde o surgimento das pequenas usinas que geravam a energia necessária para as indústrias nascentes, passando pela abertura do mercado energético à exploração de grandes Companhias internacionais, a intervenção do Estado e criação das grandes Estatais de energia (Eletrobrás, Eletrosul, etc.), e a atual configuração do setor de energia elétrica entremeada às crises de produção e abastecimento. Para tal seguiram-se os pressupostos de duas matrizes teóricas: a categoria de Formação Sócio Espacial (Milton Santos, 1977) e a análise econômica brasileira relacionada aos Ciclos Econômicos exposta na obra de Ignácio Rangel, que verifica os períodos de crescimento e crise do modo de produção capitalista. Os procedimentos metodológicos desta pesquisa abarcaram principalmente revisão bibliográfica, histórica e comparativa do tema estudado, cuja leitura e análise permitiram ponderar sobre as privatizações que ocorreram no setor de energia elétrica e sua diferença para as Parcerias Público - Privada (PPP) e para o modelo de concessão de serviços à iniciativa privada, comparando também com as experiências em PPP em outros países e verificar se estão e como estão ocorrendo à implantação de projetos deste modelo no Brasil, no setor de energia elétrica. Pretende-se ainda compreender a participação de empresas dos setores público e privado na geração de energia elétrica no Estado de Santa Catarina através do modelo de concessão dos serviços.

## Abstract

This study analyzes the proposal of concession of the services of public utility to the private initiative, presented for Ignácio Rangel, as well as the partnerships between the sectors public and private (PPP) and its contributions for the retaken one of the growth of the Brazilian electro-energy sector, where they are boarded the economic context, gênese and evolution of this sector in Brazil, accumulating of stocks since the sprouting of the small plants that generated the necessary energy for the rising industries, passing for the opening of the energy market to international the great exploration of Company, the intervention of the great State and creation of the State ones of energy (Eletrobrás, Eletrosul, etc.), and the current configuration of the sector of electric energy larded to the production crises and supplying. For such the estimated ones of two theoretical matrices had been followed: the category of Formation Space Partner (Milton Santos, 1977) and the related Brazilian economic analysis to the Economic Cycles displayed in the workmanship of Ignácio Rangel, who verifies the periods of growth and crisis in the way of capitalist production. The metodológicos procedures of this research had accumulated of stocks bibliographical, historical and comparative revision mainly of the studied subject, whose reading and analysis had allowed to ponder on the privatizations that had occurred in the sector of electric energy and its difference for the Partnerships Public - Private (PPP) and for the model of concession of services to the private initiative, also comparing with the experiences in PPP in other countries and to verify if they are and as they are occurring to the implantation of projects of this model in Brazil, in the sector of electric energy. It is still intended to understand the participation of companies of the sectors public and private in the generation of electric energy in the State of Santa Catarina through the model of concession of the services.

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Potência instalada no Brasil até 1910 Segundo a Divisão de Águas.....	21
TABELA 2 – Orçamento destinado ao Plano SALTE (1950 – 1954).....	31
TABELA 3 – Recursos e Reservas Energéticas Brasileiras em 31/12/94.....	50
TABELA 4 – Dados sobre o Mercado de Energia Elétrica no Brasil (2002).....	52
TABELA 5 – Capacidade instalada de energia por unidades da federação (2002 – 2004).....	52
TABELA 6 – Empreendimentos em Operação no Brasil (2007).....	55
TABELA 7 – Empreendimentos em Construção no Brasil.....	55
TABELA 8 – Experiência de PPP no Reino Unido (1990 - 2003).....	61
TABELA 9 – Experiência de PPP no Chile.....	67

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Empresas distribuidoras de Energia Elétrica em Santa Catarina até 1930.....	25
QUADRO 2 – Empresas distribuidoras de Energia Elétrica em Santa Catarina na década de 1930 até 1945.....	31
QUADRO 3 – Experiência de PPP na França.....	63
QUADRO 4 – Previsão de Acréscimo e Demanda de Energia Elétrica até 2016.....	93

**LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1 – Foto da usina hidrelétrica Marmelos–Zero (Juiz de Fora – MG).....	20
FIGURA 2 – Evolução da concentração das usinas hidrelétricas no Brasil (1950 e 2000) .....	51
FIGURA 3 – Aplicações do BNDES 1952 – 2002.....	54
FIGURA 4 – Acréscimo Anual da Geração de Energia Elétrica em MW de 1990 – 2005.....	54
FIGURA 5 – Alocação dos riscos típicos nas PPP.....	58
FIGURA 6 – Mecanismo de pagamento em uma PPP.....	59
FIGURA 7 – Estrutura típica de contrato de PPP.....	59
FIGURA 8 – Evolução da Produção, Reserva, e Demanda de gás natural no Brasil (bilhão m <sup>3</sup> ).....	87
FIGURA 9 – Previsão de Entrada em Operação das Usinas em Obras entre 2005 e 2010 (MW) .....	89
FIGURA 10 – Localização das principais U.H. no estado de Santa Catarina.....	95

## LISTA DE SIGLAS

AEG - Algemeinde Eletricität Gesselchaft Cia Sulamericana de Eletricidade S/A  
ANEEL - Agencia Nacional de Energia Elétrica  
BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica  
CCR-S - Comissão de Coordenação do Racionamento Energia Elétrica da Região Sul  
CEE - Comissão de Energia Elétrica  
CEEE - Companhia Estadual de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul  
CELESC - Centrais Elétricas de Santa Catarina S/A  
CEMIG - Centrais Elétricas de Minas Gerais  
CENEC - Consórcio Nacional de Engenheiros Construtores  
CERJ - Companhia de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro  
CGPAC - Comitê Gestor do PAC  
CHESF - Companhia Hidrelétrica do São Francisco  
CNAEE - Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica  
COPEL - Companhia Paranaense de Energia Elétrica  
CPFL - Companhia Paulista de Força e Luz  
CPP - Companhia Paulista de Parcerias  
CTEEP - Companhia de Transmissão e Energia Elétrica Paulista  
CVRD - Companhia Vale do Rio Doce  
DNPM - Departamento Nacional de Pesquisas Mineralógicas  
ELETROBRÁS - Centrais Elétricas do Brasil S/A  
ELETROSUL - Centrais Elétricas do Sul do Brasil S/A  
ELFA - Empresa Luz e Força de Florianópolis  
EMAE - Empresa Metropolitana de Águas e Energia S.A  
EMPRESUL - Empresa Sul Brasileira de Eletricidade S/A  
EPE – EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA  
ESCELSA - Espírito Santo Centrais Elétricas S.A.  
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
GAPLAN - Gabinete de Planejamento  
GEPAC - Grupo Executivo do PAC

GW - Gigawatts

KW - Quilowatts

LIGHT - Empresa Light Serviços de Eletricidade S.A.

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MME - Ministério das Minas e Energia

NCNB - Nossa Caixa Nosso Banco

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo

PCH - Pequena Central Hidrelétrica

PPP - Parceria Público – Privada

SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

TWh - Terawatt hora

UHE/UH - Usinas Hidrelétricas

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>OBJETIVOS</b> .....	17
<b>1. O SETOR ENERGÉTICO BRASILEIRO: DAS PRIMEIRAS INICIATIVAS ÀS PRIVATIZAÇÕES</b> .....	19
1.1 Do surgimento da energia elétrica à 1ª guerra mundial.....	19
1.2 Da revolução de 1930 a segunda grande guerra.....	26
1.3 A energia elétrica após a segunda guerra mundial.....	31
1.4 O período pós 64.....	37
1.5 As transformações no setor de energia elétrica a partir da década de 90...	46
<b>2. AS NOVAS FORMAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO: AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP) E A CONCESSÃO DE SERVIÇOS À INICIATIVA PRIVADA</b> .....	56
2.1 As parcerias público-privadas: origens e experiência internacional.....	56
2.1.1 O que são as PPP? .....	56
2.1.2 Experiências internacionais na utilização das PPP.....	60
2.2 A concessão de serviços públicos à iniciativa privada: a proposta de Ignácio Rangel.....	68
<b>3. A COLABORAÇÃO ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO NO BRASIL</b> .....	73
3.1 Breve histórico.....	73
3.2 A regulamentação dos contratos entre os setores público e privado no Brasil.....	75
3.2.1 A Lei Geral de Concessões.....	75
3.2.2 As parcerias público – privadas.....	76
3.3 Experiências estaduais.....	79
3.4 Os novos Investimentos em infra-estrutura energética: o caso do PAC.....	85
3.5 A concessão de serviços em Santa Catarina: o caso das centrais Hidrelétricas.....	94
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	104
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	108
<b>ANEXOS</b> .....	113

## INTRODUÇÃO

Os serviços de utilidade pública no Brasil, incluso o de energia elétrica, nasceram como concessões do Estado à companhias privadas, nacionais e estrangeiras. Com o tempo estas empresas se transformaram em verdadeiros monopólios, abusando da falta de concorrência no mercado de geração de energia elétrica, que vivia entremeado de crises e racionamentos, além da aplicação de tarifas inadequadas, o que demonstrava total ineficiência e acabou por obrigar o Estado a encampá-las, estatizando o setor.

“Os serviços públicos de administração direta foram convertidos em serviços públicos concedidos a empresas públicas, isto é, em concessões meramente formais, dado que o estado é, ao mesmo tempo, poder concedente e concessionário.” (Rangel, 2005, p. 363)

Estes serviços então organizados e entregues a administração de empresas públicas, foram durante um período de grande eficiência, mas há algum tempo mostram-se como um elo fraco de nossa economia, devido principalmente a falta de capacidade do estado de angariar novos investimentos para ampliação das estruturas energéticas do país<sup>1</sup>. Esta crise nas infra-estruturas que encontra-se detalhada nas obras do pensador Ignácio Rangel<sup>2</sup> é por ele chamada de nós de estrangulamento<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> “As aplicações no mercado financeiro em última instância pertencem ao setor público, que é quem esta investindo. Mas o setor público esgotou sua capacidade de endividamento então essa solução valeu enquanto valeu. Não vale mais. E agora? Agora a moeda ficou estabilizada. Então, em vez de aplicar no mercado financeiro ou na caderneta de poupança, guarda-se a moeda. [...] ao mesmo tempo aquela fonte de financiamento para o setor público, aquela fonte compulsória provocada pela inflação, que era a caderneta de poupança, vai estancar. E como o setor público já estava no limite... A mesma coisa com as empresas privada. A parte de caixa, o disponível, pode crescer. Então agora o problema de buscar campos de investimento vai se tornar compulsório.” (Rangel, 2005, p. 533)

<sup>2</sup> “Ignácio Rangel viveu intensamente a eclosão e a primeira etapa das transformações da segunda revolução industrial no Brasil, com o aparelhamento do governo central como condutor desse processo, e com sua subseqüente crise, diante das contradições suscitadas pela expansão do capital monopolista. Marxista de formação, Rangel deixou importantes contribuições à explicação da questão agrária e da inflação no Brasil, relacionando ambas com necessidades estratégicas do capital. Registrou, também, uma contribuição significativa com relação a projetos de investimento, que tratou como parte do referencial geral do planejamento. O trabalho de Rangel correspondeu ao momento

Ao assinalar saídas para a superação desta crise, Rangel aponta para desestatização de muitos dos serviços de utilidade pública. Este processo, porém, não pode ser entendido como uma simples privatização, mas realmente como uma concessão destes serviços à iniciativa privada (formadora de poupança e com caixa disponível para investimentos)<sup>4</sup>, que ficaria então responsável pela administração e também pelos novos investimentos, no caso do setor de energia elétrica, geração, transmissão, distribuição. O Estado passaria a agente fiscalizador, agente de intermediação financeira, ou ainda avalista destes investimentos, e teria seus recursos liberados para outras aplicações tão qual urgentes: saúde, educação.

Nosso presente problema energético é apenas o paradigma dos problemas que deverão ser resolvidos por mudanças institucionais destinadas a criar as instituições financeiras capazes de oferecer apoio logístico necessário às presentes concessões formais de serviços de utilidade pública, abrindo a porta para sua eventual privatização. Sem perder de vista que este movimento apenas começa e pode tomar tempo. (RANGEL, 2005, p. 363).

A política adotada pelo governo brasileiro seguiu a linha das privatizações, com a venda de muitas concessionárias e sistemas para a iniciativa privada confronta-se com a proposta de I. Rangel da concessão dos serviços à iniciativa privada, por vezes por ele também chamada de privatização<sup>5</sup>, que consiste em transferir para uma empresa privada um serviço, ou parte dele, que esteja carecendo de investimentos, ou seja, um setor retardatário, e não empresas cuja

---

*em que mudava a posição do Brasil no cenário internacional. Profundamente brasileiro, moveu-se com grande independência frente aos dogmas de sua época". (IEA. USP, 2001)*

<sup>3</sup> *No pólo da anticapacidade ociosa – isto é, na área dos pontos de estrangulamento – não temos um setor qualquer, mas os grandes serviços de utilidade pública, cujo financiamento supõe instituições econômicas meta – industriais, ou seja, os elementos medulares do futuro capitalismo financeiro nacional." (Rangel, 2005, p. 529)*

<sup>4</sup> *"O setor privado, que cresceu além do que o mercado podia comportar, e que ao fazê-lo propiciou o crescimento do ciclo anterior, hoje não tem onde investir [...] está com sua capacidade ocupada pela metade. E não tem interesse em se expandir. Ele cresceu mais do que o mercado comportava. Então vai investir em si mesmo. Não tem sentido. É preciso investir em outra coisa. Que coisa? Um setor que esteja subcapitalizado. [...] As empresas têm capacidade de gerar uma sobra de caixa muito maior do que geram. Então potencialmente a popança nacional esta lá, esta onde existe capacidade ociosa." (Rangel, 2005, p. 530 e-531)*

<sup>5</sup> *"É nesse contexto que Rangel levanta a questão da privatização, isto é, a privatização é de alguma forma, a maneira de financiar os investimentos necessários em infra-estrutura. Não se trata de você estar transferindo empresas com capacidade ociosa para a iniciativa privada [...] você transferiria à iniciativa privada aquelas empresas que estivessem estranguladas e com necessidade de investimentos." (PIZZO, 1997, p. 108)*

estrutura remontada pelo Estado se encontrava em boas condições antes da venda. O que ocorreu na prática foi a mudança de administração destes serviços, e não uma nova injeção de capital para a expansão do setor.

Disto também se diferencia uma parceria público-privada (PPP), que consiste numa espécie de contratação diferenciada entre o poder público e entidades privadas com vistas à realização de obras públicas essenciais e prestação de serviços estratégicos para a população em geral, em troca de este realizar investimentos para a ampliação daquele setor, sob o aval ou contrapartida do Estado, ou ainda pela exploração de tarifas aos usuários.

Para o entendimento da proposta de concessão de serviços públicos, apresentada por Ignácio Rangel, bem como das parcerias entre os setores público e privado, o contexto econômico, o desenvolvimento e a atual configuração do setor elétrico brasileiro, é de fundamental importância seguir os pressupostos de duas matrizes teóricas apresentadas a seguir:

A perspectiva de gênese e processo apresentada no paradigma Formação Sócio-Espacial explicitada por Milton Santos:

Pode-se dizer que a Geografia se interessou mais pela forma das coisas do que pela sua formação. Seu domínio não era o das dinâmicas sociais que criam e transformam as formas, mas o das coisas já cristalizadas, imagem invertida que impede de aprender a realidade se não se faz intervir a História. Se a Geografia deseja interpretar o espaço humano como o fato histórico que ele é, somente a história da sociedade mundial, aliada à da sociedade local, pode servir como fundamento à compreensão da realidade espacial e permitir a sua transformação a serviço do homem. Pois a História não se escreve fora do espaço e não há sociedade a-espacial. (SANTOS, 1977, p. 81)

A utilização da categoria de Formação Sócio Espacial nesta pesquisa é de grande relevância para o entendimento da atual configuração do setor elétrico brasileiro. É de extrema importância compreender a gênese e a evolução deste setor, abarcando desde o surgimento das pequenas usinas que geravam a energia necessária para indústrias nascentes (Estados do Sul e São Paulo), a abertura do

mercado energético à exploração de grandes Companhias internacionais que desde cedo passaram a atuar neste segmento do mercado, a intervenção do Estado e a criação das grandes Estatais de energia (Eletrobrás, Eletrosul, etc.), bem como as privatizações que ocorreram na última década do século passado e início deste, e a crise da produção e do abastecimento energético, ocorrida em 2001.

Tal compreensão seguirá também a análise econômica brasileira relacionada aos Ciclos Econômicos exposta na obra de Ignácio Rangel, que verifica os períodos de crescimento e crise do modo de produção capitalista:

Os períodos ascendentes dos ciclos econômicos são as fases “a” são, como se sabe os períodos ascendentes ou prósperos, ao passo que as fases “b” englobam os períodos de declinantes ou, como popularmente se diz, de “crise”. A crise, mais exatamente, é apenas o momento de transição da fase “a” para a fase “b” de cada ciclo. (RANGEL, 1985, p. 19)

Para Rangel, as dualidades assinaladas na formação social brasileira estavam fortemente relacionadas aos ciclos longos emanados do centro do sistema capitalista. Os ciclos longos, nas suas fases de expansão e depressão, refletem as transformações ocorridas no potencial produtivo das economias centrais, que interagem e interferem na dinâmica mundial como ondas de longo alcance. Assim também, vão influenciar de maneira diferenciada cada local, cada nação, e que no caso brasileiro acabou por engendrar ciclos menores e de certa forma independentes do centro do sistema.

O surgimento do capitalismo industrial fez surgir um centro dinâmico, capaz de promover ciclos diferentes e independentes dos ciclos longos: os chamados *ciclos Juglarianos*. Sua duração varia entre 7 e 11 anos, onde cada setor da industrialização corresponde a um ciclo. No Brasil eles têm a duração de uma década, sendo a primeira metade período depressivo e a segunda metade a fase ascendente. Assim, o Brasil desenvolveu-se tanto nos períodos de crise da economia mundial, como após a segunda grande guerra, o chamado “período do milagre econômico brasileiro.” (Rangel, 1985)

Para I. Rangel depende do Brasil promover a superação da crise, o que não poderia acontecer se esta fosse reflexo do centro cíclico da economia mundial. Assim, faz-se necessário que o País tome conhecimento dos seus próprios processos econômicos, para então, ser capaz de uma intervenção [participação] Estatal que seja eficaz; tanto no que se refere a investimentos exclusivamente estatais, em forma de concessão destes serviços ou em regime de Parceria Público – Privada (PPP).

Ainda, ao propor medidas para sobrepujar a crise, Rangel assegura que:

(...), para ela, não há saída que não passe pela, pela conversão dos serviços públicos concedidos a empresas públicas em serviços públicos concedidos a empresas privadas, que tornará possível a substituição do aval do tesouro pela garantia real – isto é, pela hipoteca – oferecida ao Estado, o único tomador possível (...) Sobre essa base será efetivada a demanda às atividades responsáveis pelo suprimento de bens de capital e, por essa via, a todo o sistema econômico. (RANGEL, 1988, p. 17-18)

Os procedimentos metodológicos desta pesquisa abarcarão a revisão bibliográfica, histórica e comparativa do tema a ser estudado, cujo levantamento será realizado em livros, artigos, monografias, jornais e outras publicações, que permitirão ponderar sobre experiências de países que vem implementando a algum tempo o modelo institucional de gestão do programa de parcerias público-privada, detectando possíveis problemas que possam ser evitados no Brasil, bem como, entender o desenvolvimento do setor de energia elétrica e sua relação com o contexto econômico nacional, cujas informações serão obtidas também através de coleta de material bibliográfico, informativo e entrevistas, junto a organizações e instituições públicas, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Secretarias de Estado, Assembléia Legislativa de Santa Catarina, Congresso Nacional, CELESC, ELETROSUL, ANEEL, ELETROBRÁS, Ministério das Minas e Energia, DNPM, BNDES, e em empresas da iniciativa privada.

A leitura e análise dos dados acima obtidos permitirão também ajuizar sobre as privatizações que ocorreram no setor de energia elétrica e sua diferença para as Parcerias Público - Privada (PPP) e para o modelo de concessão de serviços à

iniciativa privada, bem como verificar a ocorrência de projetos no modelo de PPP ou de Concessão de Serviços no setor de energia elétrica.

## OBJETIVOS

### OBJETIVO GERAL

Analisar as possibilidades de retomada do crescimento do setor energético brasileiro através das Parcerias Público Privado (PPP) e da concessão de serviços de utilidade pública a iniciativa privada, e qual sua contribuição para o aumento e o aperfeiçoamento da oferta de energia elétrica no País.

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Avaliar como ocorreu o desenvolvimento do setor energético brasileiro e sua relação com o contexto econômico nacional;
- Comparar as Parcerias Público - Privadas (PPP), analisando as experiências de países (europeus e da América Latina) que implementaram a algum tempo este modelo de administração das obras e serviços públicos, verificando os benefícios que trouxeram, buscando detectar possíveis problemas que podem ser evitados no Brasil, confrontando-a à proposta de I. Rangel da concessão dos serviços públicos à iniciativa privada;
- Analisar a proposta brasileira de colaboração entre o setor público e o privado, apresentada na Lei Geral das Concessões, na lei das PPP, suas relações com programas de investimentos em infra-estrutura como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), realizando também apontamentos onde as parcerias podem ser implementadas, considerando principalmente a demanda, possibilidades de investimento e, seu benefício para o setor energético brasileiro;
- Verificar os motivos pelos quais não foram lançados editais para projetos no regime de PPP no setor de energia no Brasil (em esfera Federal, Estadual e

Municipal), até o presente momento, apesar da demanda urgente e da aprovação da lei em 2004; Caso sejam iniciados projetos em forma de PPP antes do término da pesquisa, compreender como se deu este processo (edital, execução [construção] e pós-construção);

- Analisar a participação de empresas Estatais e privadas na construção de obras hidrelétricas através da Concessão de Serviços, instaladas ou em processo de instalação no Estado de Santa Catarina, envolvendo tanto PCH's quanto grandes UHE.

# **I. O SETOR ENERGÉTICO BRASILEIRO: DAS PRIMEIRAS INICIATIVAS ÀS PRIVATIZAÇÕES**

## **1.1 DO SURGIMENTO DA ENERGIA ELÉTRICA À 1ª GUERRA MUNDIAL**

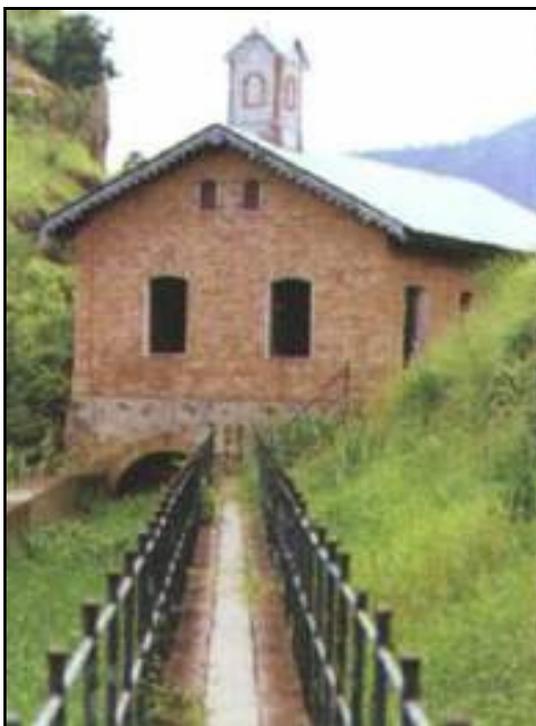
A implantação dos serviços de utilidade pública no Brasil como o de energia elétrica, ocorreu de forma quase que simultânea com a instalação dos mesmos serviços nos países do centro do sistema capitalista, Europa e EUA, no final do século XIX, se caracterizando como concessões a empresas privadas, em sua maioria, estrangeiras.

No ano de 1879 foi inaugurada a iluminação elétrica da antiga Estação da Corte, atual Estação D. Pedro II da Estrada de Ferro Central do Brasil no Rio de Janeiro. Outras 16 lâmpadas foram instaladas no Campo da Aclamação (Praça da República) em junho de 1881. Em 1883 a cidade de Campos (RJ) se tornou a primeira do Brasil e da América do Sul a receber iluminação pública elétrica. Neste mesmo ano foi construída uma pequena central térmica com potência de 52 kW. (A ENERGIA, 1977)

Na última década do século XIX aconteceram marcos para o setor energético no País. Correram no Rio de Janeiro os primeiros bondes elétricos, e no ano de 1892 fez-se o primeiro aproveitamento hidrelétrico no país, embora para o uso privado: a Usina do Ribeirão do Inferno, afluente do Rio Jequitinhonha (Diamantina, MG) que passou a fornecer energia para a mineração.

A potência dos geradores da época era pequena, e destinavam-se a satisfazer necessidades de fazendas, serrarias, pequenas indústrias, geralmente fábricas têxteis ou ainda, a acionarem moinhos. Mas pouco a pouco, as potências instaladas foram aumentando, devido principalmente ao crescimento urbano e industrial. Visando maior rentabilidade do investimento em uma usina elétrica, empresários construíram também redes de distribuição e passaram a fornecer eletricidade às populações das áreas onde estas desenvolviam suas atividades.

A primeira usina hidrelétrica instalada no Brasil para serviço de utilidade pública foi a Marmelos–Zero (FIGURA 1), no Rio Paraibuna, próximo a recém construída estrada União-Indústria, ligando Juiz de Fora (MG) a Petrópolis (RJ), em setembro de 1889. Nas décadas de 1880 e 1890 foram sendo instalados os serviços públicos de energia elétrica em várias cidades, englobando em muitos casos o suprimento de luz, substituindo a iluminação a gás e tração, por força elétrica. Eram geralmente empreendimentos privados, nacionais ou estrangeiros, com os materiais e equipamentos todos importados.



**FIGURA 1 – Foto da usina hidrelétrica Marmelos–Zero (Juiz de Fora – MG)**

Fonte: Guia Turístico de Juiz de Fora 1998.

Em Porto Alegre instalou-se a iluminação pública com energia elétrica em 1887, através de uma usina térmica equipada com um dínamo de corrente contínua de 160 KW. Dois anos depois os serviços de força e luz foram implantados nas cidades de São Paulo e Curitiba.

A partir de 1892 a energia elétrica passou a ser mais explorada industrialmente, com a implantação de pequenas indústrias nas proximidades dos

locais onde houvesse quedas de d'água e dos centros produtores de matéria-prima. Como cita Mamigonian (2000, p. 19):

De 1883 até 1900 a potência instalada aumentou consideravelmente, devido principalmente o avanço da industrialização, que tornou mais rápido o afluxo de recursos para o setor elétrico. Predominava neste momento o equipamento de geração hidroelétrica, que pelo fácil acesso e grande quantidade de recursos hídricos disponíveis, levou a uma multiplicação das companhias que geravam, transmitam e distribuíam energia nas pequenas localidades (THEIS, 1990).

Ainda no ano de 1900 foi instalada na cidade de São Paulo a linha de bondes, abastecida por uma usina a vapor de 500kw, localizada na Rua Araújo. Pouco depois, a Light inaugurou a usina de Parnaíba, no Rio Tietê, a 33 km se São Paulo. Esta possuía dois geradores com 1.000 kw, que na época de sua construção eram os mais potentes fabricados, e a tensão de 24.000 volts na linha de transmissão era uma das mais elevadas do mundo. Verificava-se assim, o continuo aumento da geração de energia no país, conforme pode-se constatar pela análise da tabela 1.

TABELA 1 - Potência instalada no Brasil até 1910 Segundo a Divisão de Águas

<b>Ano</b>	<b>Térmica kw</b>	<b>Hidrelétrica kw</b>	<b>Total kw</b>
1883	52	---	52
1889	3.143	1.475	4.618
1900	6.585	5.500	12.085
1910	21.996	137.684	159.860

Fonte: BRANCO, 1975.

As primeiras iniciativas para a geração de energia no estado de Santa Catarina datam de 1897, com maior ênfase no Vale do Itajaí e nordeste do Estado, em áreas de predominância de pequena produção mercantil de origem germânica com forte expansão fabril (Mamigonian, 1986); tendo como exemplo Joinville, onde em 1905 foi dada a primeira concessão para a construção de sistemas de produção e distribuição de energia a Etienne Douat. Em 1907, Douat transferiu a concessão para Domingos Rodrigues da Nova Junior, que fundou a *Empresa Joinvillense de Eletricidade Luz e Força* sob a razão social de Oliveira, Rodrigues e Schlemm.

O grande avanço ocorreu com a construção de usinas idealizadas e implantadas por empresários locais. Em 1907, Alechandre Schlemm, Domingos Rocrigo da Nova e Olímpio Nóbrega de Oliveira implantam a energia hidroelétrica no Estado, com o aproveitamento do salto do Rio Piraí, a 20 km de Joinville. Em 1909, foi a vez de Blumenau receber energia da usina geradora [ilustração 2] instalada na localidade de Gasparinho pelo empresário Frederico Guilherme Busch Sênior. Blumenau foi o primeiro município do Estado a ter iluminação pública, com 116 lâmpadas iluminando as ruas centrais. Pouco depois, em 1913, Brusque ganhou a primeira usina geradora e, dois anos mais tarde, foi inaugurada a usina de salto, a segunda de Blumenau. Em pouco tempo, além da iluminação residencial e pública, a energia elétrica seria usada nas fabricas. (FIESC, 2000, p. 26)

As primeiras décadas do século XX foram marcadas pelo empenho das administrações Municipais em dotarem suas cidades de energia elétrica. A maioria das Companhias de Eletricidade eram criadas pela iniciativa privada, principalmente por empresários do ramo industrial, que visavam obter energia para abastecer suas indústrias. As cidades catarinenses de Joinville e Blumenau destacavam-se nacionalmente por estarem entre as 16 cidades brasileiras que possuíam energia elétrica no ano de 1908.

As localidades de maior expressão urbana e econômica foram recebendo pouco a pouco a instalação de empreendimentos geradores de energia elétrica. A *Allgemeine Electricität Gessellschaft (A.E.G.)* Cia Sulamericana de eletricidade S/A, poderoso grupo alemão de fabricação de geradores de eletricidade, fornecia seus produtos às empresas que se instalavam no estado.

No ano de 1907 o Governo Estadual forneceu concessão para a empresa luso-inglesa SIMMONDS & SALDANHA, para a construção da Usina Hidrelétrica Maruim, em São José, inaugurada três anos mais tarde (1910), sendo a terceira deste ramo no Brasil. Atualmente esta usina está desativada e encontra-se em processo de recuperação arquitetônica. Em Joinville, entrou em funcionamento no ano de 1908 a Usina Hidrelétrica Piraí e, em 1913, foi a vez da Usina São Lourenço, em Mafra. Ainda na primeira década do século, por exemplo, Blumenau já dispunha de um rudimentar sistema de iluminação pública. A Usina Hidrelétrica Salto Weissbach, datada de 1916, significou uma evolução dos pequenos geradores mantidos pelo “espírito empreendedor” dos imigrantes desde a virada do século.

Esta usina foi definitiva para a extraordinária expressão industrial de todo o Médio Vale do Itajaí.

Como cita Mamigonian (2000, p. 19):

À medida que avançava, a industrialização ia gerando um centro dinâmico interno, que na década de 20 já era considerável, pois a indústria, principalmente o ramo têxtil, era o setor mais importante da economia brasileira após o café. Criava-se um setor industrial, que passava a ter seu próprio dinamismo, que se manifestava nos ciclos juglarianos brasileiros. Cada ciclo médio correspondeu a um degrau na escada da substituição de importações: indústria de bens de consumo simples, indústrias de materiais de construção, indústrias de bens de consumo duráveis e indústrias químicas e mecânicas pesadas.

No Estado de São Paulo, após a primeira guerra haviam várias usinas isoladas que serviam apenas as cidades de suas vizinhanças. Com o rápido surgimento de novas indústrias os proprietários destas pequenas usinas viram-se na contingência de ter de ampliar as instalações, aplicando novo capital, que acabaria por diminuir sua renda. Prevalencia o monopólio no suprimento de energia elétrica a uma área de concessão, por uma empresa verticalizada, com tarifas determinadas pela autoridade competente no governo federal. Essa competência não era clara e institucionalizada; no caso de empresa estrangeira, os decretos presidenciais autorizavam o funcionamento da empresa no país, mas as concessões provinham, em geral, dos governos municipais e estaduais. A regulação dos serviços era praticamente inexistente, dependendo do que estava previsto no contrato de concessão, isto é, não havia regulamentação explícita, prevalecendo os contratos de concessão com as autoridades municipais (A ENERGIA, 1977).

Neste momento uma grande empresa Norte Americana – a Bond and Share, passou a atuar no interior de São Paulo sob o nome de Cia. Paulista de Energia Elétrica. Este grupo com as chamadas Empresas Elétricas Brasileiras compraram até 1928 as usinas mais importantes do interior paulista, bem como construíram uma linha de transmissão de 66.000 volts ligando a usina de Marimbondo à usina Gavião Peixoto e a usina do Avanhandava. Na região de São Paulo, após 1928 foram instaladas várias unidades da usina de Cubatão, que atingiu uma potencia de

864.000 kw. Ainda durante este período instalaram-se grandes usinas em todo o Centro-Sul, entre as quais destacam-se: Furnas, Peixoto, Jupiá e Ilha Solteira.

O desequilíbrio de poder existente entre as companhias internacionais interessadas nas concessões e as pequenas concessionárias ou os governos municipais responsáveis pelas concessões, provocou a rápida e forte concentração industrial no setor no final da década de 1920. A Light representava, em 1930, 40% da capacidade total do país e a AMFORP<sup>6</sup>, que chegou ao país em 1927, adquiriu 11 concessionárias no período de um ano. A regulamentação dos serviços, na prática, ficava subordinada aos interesses das concessionárias, especialmente as estrangeiras (Dias Leite, 1997).

Como visto até o momento, desde as primeiras décadas do século XX, empresas multinacionais dominaram o processo no país, mantendo certo controle sobre o desenvolvimento industrial, por meio da aplicação de tarifas inadequadas, juntamente com restrição na produção de energia elétrica, entremeadas de crises e racionamentos.

A partir de outubro de 1928 a A.E.G. Cia Sulamericana de eletricidade S/A, obteve da Prefeitura Municipal de Joinville a concessão para fornecer energia elétrica, dando início ao processo de incorporação de diversas empresas ligadas à geração e distribuição de energia elétrica em Santa Catarina, principalmente no Norte do Estado, adquirindo nesta época a Empresa Joinvillense de Eletricidade Luz e Força. (RAULINO, 1997, p. 19)

Após esta, ocorreram outras incorporações de empresas de eletricidade: em Jaraguá do Sul, Mafra e Rio Negro, São Bento do Sul e Tijucas. Estas empresas então incorporadas ao patrimônio da A E.G., resultaram na criação de uma nova empresa: a Empresa Sul Brasileira de Eletricidade S/A (Empresul), que além das cidades acima citadas, passou a explorar também os serviços de energia elétrica nos Municípios de Itaiópolis e Nova Trento (quadro 1).

---

<sup>6</sup> A American and Foreign Power Company (AMFORP), organizada em 1923 pela Electric Bond and Share e atuante no Brasil a partir de 1927, passou a controlar as empresas de Armando de Salles Oliveira e do Grupo Silva Prado e a CPFL.

Quadro 1 – Empresas distribuidoras de Energia Elétrica em Santa Catarina até 1930

<b>Empresa</b>	<b>Local</b>	<b>Fundação</b>	<b>Proprietário</b>
Douat	Joinville	1905	Etiene Douat
Empresa Joinvillense de Eletricidade Luz e Força	Joinville	1907 – recebeu a concessão da Douat	Oliveira, Rodrigues e Schlemm
(Concessão do fornecimento de luz e força)	Blumenau	1908	Frederico Guilherme Busch
Empresa de Eletricidade Luz e Telefones	Mafra (SC) e Rio Negro (PR)	1908	Nicolau Blay Neto
Kopp e Trinks	São Bento do Sul	1912	
(Concessão do fornecimento de energia elétrica)	São Bento do Sul	1914 – adquiriu a concessão da Kopp e Trinks	Henrique Moeller
(Concessão do fornecimento de luz e força)	Lages	1916	Frederico Guilherme Busch
Empresa Luz e Força de São Bento Henrique Moeller & Cia.	São Bento do Sul	1919	Henrique Moeller e Henrique Schwarz
Empresa Força e Luz Santa Catarina S/A	Blumenau	1920 – vendida no mesmo ano a empresários paulistas	Peter C. Feddersen, Carlos Jensen, Paulo Zimmermann, Oscar Moreira, Augusto Meirelles Reis, Cel. José Romão Junqueira e Dorotéia Salinger
G. Salinger & Cia	Jaraguá do Sul	1920	Salinger e Feddersen
Empresa Força e Luz Júlio Gaidzinski	Criciúma	1920	Júlio Gaidzinski
Empresa de Eletricidade Jaraguá do Sul Ltda	Jaraguá do Sul	1923	Eduardo Kellerman & Cia e Peter Christian Feddersen
CBCA	Tubarão	1923	CBCA
<b>Empresa</b>	<b>Local</b>	<b>Fundação</b>	<b>Proprietário</b>
Companhia Colonizadora Sociedade Territorial Mosele, Eberle, Ahrons Ltda	Concórdia	1925	Leonel e João Mosele
Empresa de Eletricidade Tijuquense Ltda	Tijucas e Nova Trento	1928	Famílias e Empresas Renaux, Konder, Cherem, Tridapalli, Boiteux, Baier.

Fonte: adaptado de RAULINO, 1997 e FIESC, 2000.

## 1.2 DA REVOLUÇÃO DE 1930 A SEGUNDA GRANDE GUERRA

Conforme bem destaca Mamigonian (2000, p. 45):

A revolução de 1930 teve relação direta com o período depressivo do 3º Kondratieff (1920-1948) e com o fim da hegemonia industrial britânica e da economia agro-exportadora, inaugurando o período de expansão da economia nacional sob o dinamismo próprio, que interessava tanto às oligarquias rurais regionais voltadas ao mercado interno como aos industriais que puderam acelerar o processo de substituição de importações.

Na década de 1930 é que o intervencionismo estatal iniciou o processo de consolidação e expansão de um setor energético no Brasil. Neste mesmo ano foi criado o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), que levou a promulgação do Código das Águas no ano de 1934, através do Decreto Federal de nº 24.643, que entre outras coisas disciplina a ocupação das margens dos córregos e rios, a preservação de suas nascentes, distingue a propriedade do solo e das quedas de água. O código estabeleceu para fins de aproveitamento da energia hidráulica destinada à produção de energia elétrica, o caráter de utilidade pública. Com estes agentes reguladores a União passava a ser o único poder concedente para aproveitamentos hidráulicos, possuindo também um controle mais rigoroso sobre as concessionárias, impedindo abusos evidentes das empresas deste setor, que haviam se transformado em monopólios – as *holdings*<sup>7</sup>.

Anteriormente ao Código das Águas os contratos eram municipais e as leis, permitindo o uso dos rios, eram estaduais e federais. Porém, a idéia de uma regulamentação e codificação a respeito já vinha desde o século XIX. Os contratos, meio por quais estas empresas passavam a atuar no setor energético possuíam varias clausulas que deixavam os municípios de sua atuação em total desvantagem, como por exemplo, o impedimento da reversão do contrato em prazo determinado. Estas empresas atuavam como verdadeiros monopólios, abusando da falta de

---

<sup>7</sup> Empresas formadas por diversas companhias subsidiárias, agregadas por interesses econômicos, financeiros e técnicos.

concorrência no mercado de geração de energia elétrica, e da aplicação de tarifas inadequadas.

Segundo Branco (1975, p.69), todas estas razões levaram o governo que assumiu em 1930 a dar uma forma legal: *“ao estabelecimento de um capital fixo para as empresas, nacionalizando estes capitais e tornando-os também interessados na luta contra a inflação”*.

Toda a conjuntura estabelecida no início da década de 1930 e o abalo ocorrido após a revolução criaram condições para a conversão em lei do Código das Águas.

Para o aproveitamento racional do potencial hidráulico do país o código fazia referencia a criação de um Conselho Federal de Forças Hidráulicas e Energia Elétrica, responsável também pelo estudo dos assuntos pertinentes à indústria de energia elétrica e sua exploração.

Assim, com a redução dos lucros, e com um mercado mais competitivo e regulado, as empresas que não foram encampadas pelo Estado, deixaram de atuar no setor de energia elétrica. A concessão do aproveitamento industrial das fontes de energia hidráulica passou a ser de competência dos Estados, que por sua vez necessitavam possuir um órgão para este setor, cuja organização foi aprovada pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).

Contudo, a falta de experiência na regulação/controle dos serviços públicos de eletricidade, a falta de clareza do decreto nº. 26.234 (que estabeleceu o Código) e o conflito político e ideológico existente sobre o tema, atrasaram a expansão e o desenvolvimento dos serviços, que eram dominados por concessionárias estrangeiras, justamente as que foram mais atingidas pela nova institucionalização da indústria. Acresce que o Código de Águas só abrangia as usinas hidrelétricas, deixando à margem as termelétricas. Houve tentativas de alguns estados voltarem a regular as concessões, além das tarifas pelo custo histórico não chegarem a ser empregadas na prática, ou seja, um período de transição, sem firmeza institucional

(Panorama, 1988). Isto é, após o corte político na trajetória anterior, há um período de transição com incerteza institucional, mas tendendo ao intervencionismo estatal<sup>8</sup>.

Os anos entre a revolução 1930 e a Segunda Grande Guerra 1945 assistiram a um avanço do processo de industrialização, ligado à crise do setor exportador advinda da depressão mundial dos anos 30. Neste período o centro da economia brasileira passou do setor primário exportador para o industrial.

Como cita Rangel (1982, p.20):

A fase "b" do 3º Kondratieff poria em marcha o desenvolvimento do capitalismo industrial, com o seu característico dinamismo, ao suscitar uma substituição de importações grande produtora de mercadorias, isto é, uma substituição capitalista ou industrial de importações.

A partir daí o setor energético que adquiriu maior importância na economia brasileira foi o de energia elétrica, decorrente da industrialização e do acelerado processo de urbanização.

Em 1939 O presidente Getúlio Vargas criou o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE) para sanear os problemas de suprimento, regulamentação e tarifa referentes à indústria de energia elétrica do país. Em 1940 foi regulamentada a situação das usinas termelétricas do país, mediante sua integração às disposições do Código de Águas, e um ano após ocorreu a regulamentação do "custo histórico" para efeito do cálculo das tarifas de energia elétrica, fixando a taxa de remuneração dos investidores em 10 %.

As tarifas de fornecimento de energia elétrica passaram a ser estabelecidas em moeda corrente no país e revistas de três em três anos. Afirmava-se que o

---

<sup>8</sup> As instituições criadas não vinham resolvendo os problemas de regulação das concessionárias nem formulando regras claras e justas. O Código de Águas foi adaptado às novas circunstâncias, tendo sido criado o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE), vinculado à Presidência da República, que passou a ser responsável pela política de energia elétrica e sua regulamentação. A Divisão de Águas do Ministério da Agricultura, até então responsável pelo convívio entre concessionárias e a administração pública, passou a funcionar como órgão técnico do CNAEE. O CNAEE tendeu a permitir a expansão das empresas concessionárias, relaxando alguns aspectos limitantes do Código de Águas, pois a crise de suprimento estava próxima pelo aumento de demanda; mas mantendo o controle econômico-financeiro das empresas pelas tarifas (embora passassem a ser corrigidas, sua base ainda era o custo histórico).

referido código inibia o investimento de capital no setor energético, pois possuía tarifas fixas com base no custo histórico dos bens, sem aplicação da correção; fixação em 10% de lucro máximo permitido e caducidade das concessões, entre outros, que não tornavam atrativos investimentos neste setor, e que uma das poucas vantagens era a concessão de incentivos para a importação de equipamentos necessários para as instalações no setor elétrico. Porém, tal discurso não passa de um lamento por parte das empresas chamadas *holdings*, que antes do referido código tinham total liberdade em suas ações, por não possuírem um órgão fiscalizador; obtiam lucros exorbitantes, e não apresentavam grandes benefícios aos consumidores e as cidades onde se instalavam.

A organização industrial no período ainda repousava em empresas verticalizadas atendendo em forma de monopólio uma área de concessão – as “ilhas elétricas”, mas já com uma incipiente regulação dos serviços apoiada em legislação federal. A diferença era que novos atores institucionais, concessionárias estatais de maior porte (CHESF, CEEE), estavam entrando no mercado por deficiências no atendimento aos usuários e pelo projeto nacional de desenvolvimento, alavancado pelo Estado nacionalista, que necessitava de energia elétrica para o seu crescimento industrial.

O processo de centralização das decisões concernentes ao setor elétrico avançou durante a Segunda Guerra, quando foram tomadas medidas emergenciais como mudança de horários de consumo, racionamento, autorização para empresas de eletricidade ampliarem suas instalações, tudo isto para garantir o suprimento de energia elétrica.

Não obstante, pode-se supor plausivelmente que as depressões provoquem mudanças significativas no ambiente social e político. Isso, por sua vez, pode gerar condições mais favoráveis ao processo de recuperação e ao processo de disseminação a partir de inovações básicas (...) que são capazes de florescer apenas quando o ambiente social necessário favorece sua adoção. (FREEMAN, 1984, p. 11)

A abundância de eletricidade até então no Estado de Santa Catarina permitiu o surgimento de pólos de desenvolvimento industrial, principalmente no Vale do

Itajaí. Tal processo de crescimento, acelerado durante e após a Segunda Guerra exigiu um aumento da oferta de energia, obrigando a busca por soluções emergenciais como a implementação de geradores a diesel e posterior construção de novas Usinas (quadro 2). Estas medidas, porém não foram suficientes para impedir a restrição no abastecimento de energia para uso industrial, comercial e residencial. Este processo de racionamento que atingiu Santa Catarina na década de 40 ocorreu em todo o Brasil, que se encontrava debelado por sistemas privados de geração de energia, não existindo a interligação entre eles.

A Empresa Força e Luz Santa Catarina estabeleceu em junho de 1944, restrições no fornecimento de força em Blumenau, Brusque e Itajaí. Em agosto do mesmo ano a Empresa de Eletricidade e Telefones Alexandre Schlemm, implantou medidas de racionamento no município de Porto União. Simultaneamente a Empresa Sul-Brasileira de Eletricidade instituiu um racionamento para seus consumidores. A principal causa deste racionamento foi sem dúvida nenhuma o aumento brusco da demanda de energia elétrica que ocorreu no Brasil, evidenciando a falta de planejamento para o setor, agravado ainda mais pela estiagem que castigou a região sul naquele ano.

A grande oferta de energia fez aumentar cada vez mais o consumo, que por sua vez fez crescer a demanda de energia; criou-se aí um círculo vicioso que perdura ainda hoje. Em meio a este foram estabelecidas quantidades de consumo de energia por unidade de produção, que acabaram impondo um teto para o preço da energia. Quando o preço da energia está acima deste teto, as indústrias não se desenvolvem, pois os preços de seus produtos são encarecidos. Portanto, o desenvolvimento das indústrias esta, diretamente ligado à oferta de energia.

Vê-se, pelo que dissemos e pelos quadros transcritos, que com tarifas altas nunca teremos no Brasil indústrias fundamentais, como a dos nitratos, cujo consumo chega a atingir 60.000 kw-horas por tonelada do seu elemento essencial, indispensável ao enriquecimento de terras cansadas e empobrecidas. (Branco apud BRANCO, 1975, p.48)

Quadro 2 – Empresas distribuidoras de Energia Elétrica em Santa Catarina fundadas na década de 1930 até 1945

<b>Empresa</b>	<b>Local</b>	<b>Fundação</b>	<b>Proprietário</b>
Empresa Força e Luz de Lages	Lages	1938	Domingos B. Valente (Recebeu a concessão em 1925 antes dada a Frederico G. Busch)
Empresa Força e Luz Perdizes	Videira	1940	
Empresa Força e Luz Videira	Videira		S.A
Cia Catarinense de Força e Luz S.A (COSEL)	Lages	1944	S.A
Usina Sadia	Concórdia	Década de 1940	Grupo Sadia

Fonte: adaptado de RAULINO, 1997 e FIESC, 2000.

### 1.3 A ENERGIA ELÉTRICA APÓS A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

O Plano SALTE elaborado pelo governo de Eurico Gaspar Dutra (1946 – 1951) que assumiu logo após a Segunda Guerra buscou coordenar os gastos públicos dirigindo os investimentos para setores prioritários: saúde, alimentação, transporte e energia.

O Orçamento Geral da União destinaria ao Plano os seguintes recursos:

TABELA 2 – Orçamento destinado ao Plano SALTE (1950 – 1954)

<b>Ano</b>	<b>Cr\$</b>
1950	1.900.000.000,00
1951	2.200.000.000,00
1952	2.400.000.000,00
1953	2.550.000.000,00
1954	2.600.000.000,00

Fonte: Lei Federal nº. 1.102 de 18 de maio de 1950

Os investimentos no setor de Energia (elétrica, Carvão e petróleo) totalizaram no quinquênio Cr\$ 3.190.000.000,00, sendo que a maior parte Cr\$ 1.650.000.000,00 foi destinada ao setor de Eletricidade. Para o Estado de Santa Catarina foram

destinados Cr\$ 35.000.000,00 abrangendo as usinas do Garcia e de Lajes, bem como a linha de transmissão Tubarão-Florianópolis para aproveitar a energia termelétrica da Companhia Siderúrgica Nacional<sup>9</sup> advindo do Complexo Termelétrico Jorge Lacerda, localizado no Município de Capivari de Baixo<sup>10</sup> (BRASIL, 1950). A termelétrica inaugurada em 1957 conta com sete unidades geradoras e 857 MW de potência instalada; é o maior complexo de geração termelétrica a carvão da América Latina. Com a onda neoliberal desencadeada a partir da década de 1990, o complexo foi privatizado a seis anos, sendo a Tractebel Energia<sup>11</sup> sua atual proprietária. O Plano SALTE chegou ao final durante o segundo Governo de Getúlio Vargas sem alcançar efetivamente seus objetivos.

Neste mesmo período um cenário de crise agravado pela Segunda Guerra, fez com que as indústrias brasileiras aumentassem sua produção para abastecer o mercado nacional, e mesmo internacional. Para tal, se fazia necessário uma oferta de energia que conseguisse suprir a necessidade que as indústrias tinham. Todo este cenário resultou na expansão do setor energético brasileiro.

A intervenção do poder Público Federal no setor energético a partir da segunda metade do século XX, através principalmente de mecanismos reguladores,

---

<sup>9</sup> A Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) foi criada em 9 de abril de 1941, durante o Estado Novo, por decreto do presidente Getúlio Vargas, após um acordo diplomático, denominado Acordos de Washington, feito entre os governos brasileiro e estadunidense, que previa a construção de uma usina siderúrgica que pudesse fornecer aço para os aliados durante a Segunda Guerra e, na paz, ajudasse no desenvolvimento do Brasil. Começou efetivamente a operar em 1946, durante o governo do presidente Eurico Gaspar Dutra. É a maior indústria siderúrgica do Brasil e da América Latina e uma das maiores do mundo. Sua usina situa-se na cidade de Volta Redonda, na região do Vale do Paraíba, no sul do estado do Rio de Janeiro, tendo suas minas de minério de ferro e outros minerais na região de Congonhas e Arcos, ambas cidades do estado de Minas Gerais e também de carvão na região de Siderópolis no estado de Santa Catarina. Foi uma empresa estatal até 1993, quando foi privatizada no Programa Nacional de Desestatização levado a cabo pelo governo federal, durante os governos de Fernando Collor e Itamar Franco. (SIESC, 2007)

<sup>10</sup> O decreto presidencial determinando o consumo do carvão nacional estabelecido em 10% em 1931, aumentado para 20% em 1940 e a construção da Companhia Siderúrgica nacional (CSN) fizeram surgir diversos empreendimentos deste segmento na região; pertenciam a pequenos proprietários locais, grandes empreendedores cariocas e uma estatal, a Companhia Próspera, subsidiária da CSN. Ao longo dos anos 60 ocorrem profundas mudanças no setor e, no início dos anos 70, restavam apenas 11 mineradoras em atividades, a maioria pertencente a empresários locais. (SIESC, 2007)

<sup>11</sup> A Tractebel Energia S.A. é parte da SUEZ Energy International, a divisão do Grupo SUEZ com sede em Bruxelas, responsável pelas atividades do grupo na área de energia fora da Europa. O grupo industrial internacional SUEZ atua em parceria com empresas públicas, privadas e indivíduos, fornecendo serviços em eletricidade, gás, energia, água e tratamento de resíduos. O parque gerador do Grupo SUEZ – na Europa e no mundo – totaliza 56.000 MW em capacidade instalada. O grupo conta com 160.700 funcionários no mundo inteiro — 18.000 no Brasil. (Grupo Suez)

teve papel fundamental para a unificação dos sistemas elétricos existentes no país. A atuação estatal fez-se sentir sobre a área das infra-estruturas, como pode ser verificado com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) no ano de 1952, para atuar nas áreas de energia e transporte.

Para Cavalcante (2004, p.189):

A criação do BNDES pode ser diretamente atribuída a uma iniciativa que resultou dos diagnósticos elaborados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU)<sup>12</sup> que havia preconizado a modernização da infra-estrutura (notadamente transportes e energia)<sup>13</sup> do país, através da instituição de um Programa de Reparelhamento Econômico, para cuja realização nenhuma empresa individual tinha recursos. As discussões sobre a “paternidade” do BNDES podem ser bastante extensas. Não há dúvidas que o banco tem o DNA da CMBEU, cujo ambiente era seguramente mais liberal do que o ambiente estruturalista que marcava a produção teórica da CEPAL. Autores vinculados à corrente estruturalista, porém, argumentam que “o banco não surgiu apenas como fruto das negociações para a efetivação do programa de inversões da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, mas também em decorrência da maturidade da intenção do Estado de industrialização do país, maturidade esta alcançada no final dos anos 40.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem exercido historicamente um papel central no processo de industrialização e desenvolvimento econômico no Brasil, desde sua criação, em 1952. Durante os primeiros anos do período desenvolvimentista (1952- 1979), o BNDES atuou como instrumento de suporte aos investimentos públicos em infra-estrutura e indústrias de base, enquanto, numa etapa posterior deste mesmo período, voltou-se para o financiamento de investimentos privados associados ao processo de substituição de importações. Nesta ocasião o volume de desembolsos cresceu de maneira

---

<sup>12</sup> “A CMBEU havia sido precedida por duas outras missões formadas para discutir o desenvolvimento econômico do país: a Missão Cooke, enviada por Roosevelt durante a Segunda Guerra Mundial e que, em 1942, recomendou a criação de um banco de investimentos com fundos da previdência social (Viana, 1981, p. 1302), e a Comissão Técnica Brasil-Estados Unidos, que por ter sido liderada por John Abbink, no lado americano, ficou conhecida como Missão Abbink. No lado brasileiro, a Missão Abbink foi liderada por Otávio Gouvêa de Bulhões. Em 1948, a Missão Abbink também havia recomendado a criação de um banco de investimentos.” (Viana, 1981, p. 1302)

<sup>13</sup> De acordo com BNDES os recursos a serem alocados seriam distribuídos em infra-estrutura ferroviária (48%), rodoviária (1%) e portuária (7%), navegação costeira (5%), geração de energia (33%) e outros (6%).

praticamente contínua, apresentando considerável aceleração a partir da década de 1970, observando-se uma progressiva inversão entre a representatividade dos setores público e privado na destinação destes recursos ao longo do período.

Estas iniciativas demonstravam que a tendência deste processo de intervenção estatal, no setor de energia elétrica, caminhava em direção à criação de uma empresa federal que seria responsável pela realização de estudos, projetos, construção e operação de usinas produtoras, linhas de transmissão e distribuição de energia elétrica, surgindo depois a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás).

Ainda durante a Segunda Guerra Mundial, a Empresa Sul-Brasileira de Eletricidade (EMPRESUL) foi nacionalizada, e depois doada pelo Patrimônio Nacional ao Estado de Santa Catarina, que na ocasião transferiu à Empresa Luz e Força de Florianópolis S/A (ELFA) a distribuição de energia nas regiões antes abrangidas por esta. *“Também na área de Joinville o crescimento industrial durante a segunda guerra e após provocou a instalação de geradores de emergência, bem como a ampliação da Usina Bracinho (1952)...”* (MAMIGONIAN, 1972, p. 9).

Em 1951 foi instituída a Comissão de Energia Elétrica (CEE), que deveria expandir e unificar o sistema elétrico no Estado. Em novembro de 1955, pelo Decreto Estadual nº 22, o Governo catarinense fundou a Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. (CELESC), com o objetivo de planejar, construir e explorar o sistema de produção, transmissão e distribuição de eletricidade no Estado.

Outra preocupação – talvez a principal do Governo – referia-se aos interesses da burguesia industrial, que vinha apresentando índices crescentes de consumo de energia e via na insuficiência de energia um ponto de estrangulamento que poderia prejudicar os seus planos futuros de expansão. (RAULINO, 1997, p.27)

A Empresa recém criada passou a atuar como *holding*, captando os recursos que o Governo Federal destinava à estatização do setor elétrico e investindo nas subsidiárias até incorporar, gradativamente, as empresas privadas, tornando-se a maior empresa distribuidora de energia elétrica no Estado.

Além das empresas estatais, o imposto único sobre energia elétrica e o Fundo Federal de Eletrificação criados em 1954 eram mecanismos reguladores

administrados pelo BNDE e constituíram marcos decisivos da participação do Estado no período enfocado.

Neste mesmo ano entrou em operação a primeira grande hidrelétrica construída no rio São Francisco, a Usina Hidrelétrica Paulo Afonso I, pertencente à Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF). Um ano depois foi criada a Central Elétrica de Furnas S.A., com o objetivo expresso de aproveitar o potencial hidrelétrico do rio Grande para solucionar a crise de energia na Região Sudeste.

Em meados da década de 1950 fazia-se necessário uma rápida expansão da potencia instalada, porém continuava o debate quanto à regulamentação e a presença do Estado no setor de energia elétrica. As empresas privadas alegavam que o capital não era investido no setor por falta de garantia de rentabilidade, limitado pelo Código das Águas; porém o capital privado não era capaz de levar a frente os investimentos necessários, sendo necessária assim, a presença do Estado para garantir a expansão da oferta de energia elétrica para o crescimento da economia, que contava com uma estrutura industrial avançada, calculada em indústrias de bens de consumo duráveis e indústrias de base.

Assim, o Estado brasileiro continuou se fazendo presente no setor energético. O ano de 1960 foi um marco para o setor: com o desdobramento da política desenvolvimentista do Presidente Juscelino Kubitschek, conhecida como Plano de Metas<sup>14</sup> foi criado o Ministério das Minas e Energia (MME). Ainda dentro das metas deste mesmo plano para o setor energético encontrava-se o de aumentar de 3.000.000 kW para 5.000.000 kW a potencia instalada das hidrelétricas, e chegar até 8.000.000 kW em 1965.

Durante a presidência de Jânio Quadros, em 1961, foi criada a Eletrobrás, constituída em 1962 pelo Presidente João Goulart para coordenar o setor de energia elétrica. A empresa teria por finalidade promover estudos e projetos de construção e operação de usinas geradoras, linhas de transmissão e subestações, destinadas ao suprimento de energia elétrica do País, acabou por assumir características de

---

<sup>14</sup> O Plano de Metas do Governo priorizava cinco setores fundamentais: energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. Entre as principais realizações deste plano pode-se destacar: a construção de usinas hidrelétricas; a instalação de diversas indústrias; a abertura de rodovias; ampliação de produção de petróleo; a construção de Brasília. O grande número de obras realizadas pelo Governo, fez-se à custa de empréstimos e investimentos estrangeiros.

holding. Coube ainda a Eletrobrás realizar a ampliação de novos empreendimentos capazes de acelerar o desenvolvimento da indústria de energia elétrica, principalmente em face das limitações impostas pelo balanço de Pagamentos, podendo, ainda, dar garantia aos financiamentos tomados no país ou no exterior por suas subsidiárias.

Neste mesmo ano o investimento público (Governo + Empresas Estatais), chegou a um patamar de 38,6%. Os investimentos em energia, ainda que reduzidos em relação ao investimento total, representavam quase metade do investimento das empresas Estatais. Implementou-se neste período, projetos de Grande porte no setor energético, duplicando assim a capacidade instalada de energia elétrica no país.

O movimento cíclico da economia brasileira foi influenciado predominantemente pelas variações nos níveis de investimento do setor privado, porém as flutuações nos investimentos das empresas estatais, principalmente nas atividades produtivas – como energia elétrica – tiveram influência sobre este movimento oscilatório. Isto se deveu ao peso do investimento estatal, composto de unidades de grande porte, com elevada relação capital-produto, indivisibilidades técnicas, longos prazos de maturação e economias de escala que implicam na criação de margens planejadas de capacidade ociosa. À medida que se implementou um setor de bens de capital pesado, e que as articulações e interdependências na economia se aprofundam, as variações no investimento passaram a marcar, com maior intensidade, os movimentos cíclicos da economia.

O estudo dos nossos ciclos – refiro-me aos ciclos endógenos, aproximadamente decenais, que conferem novo sentido, no Brasil, aos Ciclos Longos mundiais, agravando-os ou amenizando-os, isto é, ‘modulando-os’ – põe em evidência o relevante papel desempenhado por nosso Estado, inclusive por alguns eminentes homens de Estado. Mas isso não quer dizer que esse Estado ou esses homens de eminentes tenham levado a cabo suas intervenções com plena consciência do que estavam fazendo [...] (RANGEL, 1985, p. 33)

Os investimentos em energia neste período representaram o principal bloco de investimento estatal e, dado o seu peso, suas variações têm importantes efeitos

no ciclo, bem como para sua verificação. As medidas adotadas no setor de energia elétrica para garantir o abastecimento energético das cidades e indústrias, não foram capazes de sozinhas manter o ritmo do crescimento da produção industrial, que no quinquênio 1957-62, apresentava taxas de 11,2% ao ano, e no período seguinte (1962-65) declinou em termos absolutos. Verifica-se aí, o movimento dos ciclos menores engendrados pelos programas de ações estatais voltados à economia brasileira onde num primeiro momento têm-se uma fase de crescimento, que é sucedida por uma fase de depressão.

Em meio a fase depressiva o Governo Federal entendia necessário privatizar o setor de energia elétrica, porém de modo especial: o serviço continuaria sendo de utilidade pública, porém o setor seria gerido pelos padrões de empresa privada. Na mesma política, foram definidos parâmetros quanto à forma de expansão, onde foi escolhida a construção de usinas hidrelétricas, bem como a utilização de outras fontes de energia como o carvão, e a diminuição do consumo de derivados do petróleo.

#### **1.4 O PERÍODO PÓS 64**

A institucionalização iniciada no período anterior com certa dificuldade, devido às divergências ideológicas entre os grupos políticos dominantes (havia coincidência no diagnóstico dos problemas, mas discrepância sobre as soluções a serem adotadas), ocorreu de forma mais rápida e coordenada, em razão do governo que assumiu o poder em 1964.

Portanto, a partir de 1964, a atuação do governo obedeceu a dois imperativos principais: recriar condições para financiar as inversões necessárias à retomada da expansão da economia e *fornecer as bases institucionais adequadas à instauração da eficácia de mercado como elemento ordenador da economia.* (PANORAMA, 1988, p.193)

Ou seja, o regime militar redefiniu as funções econômicas do Estado com o propósito de recriar condições de financiamento às inversões (privadas) necessárias

à expansão da economia (este o permanente calcanhar de Aquiles do processo de desenvolvimento brasileiro), estabelecendo novas bases institucionais para o desenvolvimento. A lógica de mercado era o fundamento ideológico da reestruturação. No campo da energia elétrica, houve um reordenamento institucional do setor: as empresas estrangeiras (Amforp e, mais tarde, Light) foram compradas para evitar problemas políticos externos; a necessidade da integração dos serviços em sistemas economicamente mais fortes (economias de escala) levou o governo federal a estimular a incorporação de concessionárias no campo privado e a fusão ou incorporação de empresas estatais, nos níveis federal e estadual. O governo federal ainda empreendeu a realização de vultosos investimentos públicos em obras de infra-estrutura, consolidando-se, assim, no setor de energia elétrica, a política intervencionista e a institucionalização iniciada na década de 1950.

A consolidação da estrutura básica do setor elétrico brasileiro teve início em 1965, com a reorganização do Ministério das Minas e Energia e da Eletrobrás, que progressivamente assumiram papéis de formulador e executor de políticas (A Energia, 1977). Para dar equilíbrio econômico-financeiro às concessionárias, foi necessário estabelecer a realidade tarifária, a fim de dar fôlego às empresas com vistas a novos investimentos e à melhor prestação de serviços<sup>15</sup>.

As cidades brasileiras assumiam pouco a pouco o papel de mercado consumidor para a produção agrícola e como supridoras de bens importados. A industrialização brasileira iniciada pelo Departamento II, produzindo bens de consumo, viu o surgimento de uma indústria de base, moderna, que demanda uma maior quantidade de energia, e que acaba por agravar cada vez mais a situação, devido a pouca produção de energia elétrica, sendo uma das causas do estrangulamento da economia nacional, com um consumo que aumentava ano após ano.

A área dos estrangulamentos do sistema inclui os grandes serviços de utilidade pública, desde uma energética em grande parte por criar... Como contrapartida de uma oferta sem precedentes de bens de capital, temos uma demanda sem precedentes. Claro está que

---

<sup>15</sup> Isso foi obtido inicialmente com a regulamentação da correção monetária do ativo imobilizado e o tombamento dos bens (Decretos n.º 54.936 e 54.937, de 04/11/1964). A correção monetária, na verdade, já havia sido introduzida anteriormente, para os reajustes tarifários de concessionárias estrangeiras no Governo Juscelino. (Programa, 1990)

essa oferta e essa demanda não são efetivas ainda. (RANGEL, 1988, p. 15)

Sobre este período que enfrentou uma profunda recessão econômica, decorrente de inúmeros problemas derivados da industrialização brasileira e do caráter cíclico da nossa economia, ainda afirma Rangel (1985, p. 29):

No triênio 1962-65, o Brasil atravessou uma profunda depressão econômica. Nesse triênio, a produção industrial virtualmente não cresceu – em termos absolutos – o que implicava numa queda severa em termos relativos, isto é, por habitante. Isso contrastava vivamente com o desempenho da economia brasileira no quinquênio anterior, de 1957-62 (11,2%) e com o desempenho contemporâneo (1962-65) da economia do mundo capitalista desenvolvido (6.3% ao ano) e mais ainda com o mundo capitalista subdesenvolvido, o Terceiro Mundo, do qual fazemos parte ainda, e com redobradas razões àquele tempo.

Em Santa Catarina o cenário de geração de energia configurou-se da seguinte forma:

Em 1967, no setor de geração foi concluída a Usina Governador Ivo Silveira, em Campos Novos, com uma potência instalada de 2.400 kw. Este período caracterizou-se pela continuidade da execução do programa governamental no sentido de promover a definitiva integração do território catarinense e acelerar o processo de desenvolvimento do Estado. Ao término daquele ano a área de distribuição da CELESC abrangia 226 localidades, cobrindo quase todas as regiões do Estado. A produção do sistema CELESC foi de 307.177.546 kw que, acrescidos de 114.373.972 kwh adquiridos da SOLTECA, totalizavam 421.551.518 kwh. (CORRÊA, 2000, p. 359)

O ano de 1963 estabeleceu um marco na história da CELESC. Em assembléia Geral Extraordinária foi respaldada a decisão do governo de incorporar todas as subsidiárias. Neste ano é que nasceu de fato a estatal CELESC, que deixava de ser uma *holding* para tornar-se uma Empresa estatal centralizada, dentro do modelo departamental e burocrático.

Entre 1960 e 1970 a companhia adquiriu, de proprietários privados ou administrações municipais, várias companhias de energia elétrica menores. A incorporação destes sistemas elétricos visava a expansão do setor energético, impulsionado pelo crescimento da sociedade e sua necessidade de consumir cada vez mais energia.

[...] na década de 1960-70 os pequenos sistemas regionais e locais de Santa Catarina foram interligados, tendo como base de produção a usina Solteca, encarregada de complementar as produções regionais e locais insuficientes. Na verdade, trata-se da emersão de um sistema elétrico de todos o sul do Brasil, no qual as empresas estaduais (COPEL, CELESC, CEEE) encarregam-se principalmente da distribuição e secundariamente da produção de eletricidade [...] Em Santa Catarina notamos a existência de quatro pequenos sistemas regionais que se destacam (Vale do Itajaí, Sul, áreas de Lages e Joinville) e representam 70,7% do consumo estadual. O sul é o grande produtor de eletricidade (45,8%) [...] O vale do Itajaí, o maior consumidor estadual, é quase auto-suficiente, suas necessidades sendo atendidas em 90% por produção própria [...] O Planalto norte catarinense é ainda mais desarticulado e sua produção é totalmente hidrelétrica, mas insuficiente (37% do consumo apenas). Mais grave ainda é a situação do Oeste, que é fortemente rural, apresentando baixíssimo consumo. Na área de Florianópolis, encontramos usina hidrelétrica cativa (Garcia 9600 kW) para atender a capital estadual. O consumo industrial mal atinge 10% e as importações alcançam 35% das necessidades. (MAMIGONIAN, 1972, p. 13-15)

Assim, como se pode observar que a integração representou um salto para frente na produção, o Programa de Ação Econômica do Governo Castelo Branco - PAEG teve como uma das principais propostas econômicas o combate à inflação, mediante o favorecimento do capital estrangeiro, as restrições ao crédito e a redução dos salários dos trabalhadores.

O Governo que assumiu a presidência em 1967 buscou a recuperação do crescimento, por meio da ampliação de inúmeras faixas de crédito, concessão de subsídios, incentivos fiscais e realização de investimentos públicos, nos quais podemos incluir os projetos de eletrificação, através de um novo Programa Estratégico de Desenvolvimento. Tal programa tinha como objetivos principais: o crescimento da economia, a redução inflacionária e a ampliação dos níveis de emprego. Essas três metas prioritárias foram praticamente atingidas, embora a oferta de empregos só tenha podido se manter na base de uma rígida política de controle salarial.

O Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND elaborado pelo Governo que assumiu em 1969 abrangia uma série de investimentos no campo siderúrgico, petroquímico, de transporte e de energia elétrica, além do PIN (Programa de Integração Nacional). Desenvolveu-se, durante o período conhecido como o período do "milagre brasileiro": a economia cresceu a altas taxas anuais, tendo como base o aumento da produção industrial, o crescimento das exportações e a acentuada utilização de capitais externos. Em contrapartida, o Governo adotou uma rígida política de arrocho salarial. O segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, durante o Governo de Ernesto Geisel (1974 – 1979) enfatizava a necessidade de expansão das indústrias de bens de produção, a fim de conseguir uma sólida infra-estrutura econômica para o progresso econômico-industrial<sup>16</sup>.

Essa nova política econômica procurava estabelecer mecanismos que recuperassem a capacidade ociosa que havia em vários setores produtivos da economia. As indústrias de bens de consumo e da construção civil iniciaram um novo ciclo de expansão, que avançou até 1970. Os novos setores da indústria incorporaram-se na dinâmica expansiva da indústria brasileira, e caracterizaram o auge desta fase de crescimento, que durou até 1973.

A política traçada para o setor de energia elétrica no período pós-64, pode ser resumida em três grandes linhas. A primeira delas é o atendimento à demanda de energia elétrica; a segunda diz respeito ao financiamento da expansão do setor e a terceira à questão tarifária. Assim, pretende-se que o financiamento da expansão do setor de energia elétrica seja feito por meio de recursos gerados internamente e, se necessário, por recursos externos obtidos pelas empresas no exterior. No que abrange as tarifas, estabelece-se que estas devem refletir os custos, servindo ao mesmo tempo a uma política de redução dos custos industriais básicos. (CALABI, 1983, p. 109)

Este intenso crescimento industrial, a partir de 1973 começou a apresentar sinais de abatimento, principalmente nas indústrias de bens de consumo. Tal fato

---

<sup>16</sup> Nesse período, estimularam-se grandes obras no setor da mineração (exploração do minério de ferro da Serra dos Carajás; extração de bauxita através da ALBRAS e da ALUNORTE), e no setor energético (construção de usinas; ingresso do Brasil na era da energia nuclear marcado pelos acordos feitos com a Alemanha Ocidental para a instalação de oito reatores nucleares no Brasil.

decorria principalmente da drástica elevação no preço do petróleo, que trazia novas pressões sobre as taxas de inflação e balanço de pagamentos. Porém, neste mesmo ano, os investimentos em energia correspondiam a 55% do total de investimento das Empresas Estatais. O setor de energia elétrica manteve, neste período, o ritmo de expansão do seu fluxo de investimento, crescendo entre 1974 e 1977 a 15,9% ao ano.

A evolução da capacidade geradora instalada apresentou expansão permanente, mas tal comportamento caracterizou-se por saltos espasmódicos. Isto deu-se à instalação periódica de imensos projetos hidrelétricos, durante os anos de 1969, 1971, 1973 e 1975, com presença gradativamente maior da geração hidrelétrica, com 82,7% do total instalado.

A demanda de energia elétrica comportava-se em função de dois fatores: o processo de industrialização e o de urbanização, e que formavam os dois maiores grupos de consumidores. Outro fator que propiciou maior estabilidade nas taxas de crescimento do consumo de eletricidade foi a interligação dos sistemas elétricos, que permitiu uma maior oferta de energia elétrica.

Assim, no ano de 1973 ocorreu o processo de integração operacional dos sistemas elétricos regionalmente, caso das regiões sul e sudeste, que tinha como perspectiva a utilização adequada dos recursos totais disponíveis, de modo a aproveitar a diferença das condições hidrológicas entre as duas regiões. Para coordenar este processo foi criado o Grupo Coordenador para a Operação Interligada (GCOI), que tinham por incumbência implementar o uso racional das instalações geradoras e de transmissão existentes ou que viessem a existir nos sistemas elétricos interligados, objetivando basicamente a continuidade do processo de suprimento aos sistemas distribuidores .

Como destaca Mamigonian (1995):

A marcha forçada da economia nos anos 70, liderada pelos militares nacionalistas, provocou um enorme endividamento do governo brasileiro, que investiu em infra-estrutura e emprestou dinheiro barato às empresas privadas nacionais de equipamentos, mas ficou prisioneiro da elevação dos juros dos empréstimos estrangeiros e depois dos empréstimos internos. Paralelamente os investimentos

em infra-estrutura (ferrovia do aço, usinas de eletricidade, rodovias, portos, etc) foram paralisados constituem gigantescos nós - de - estrangulamento econômico, enquanto as indústrias mecânicas ficaram sem encomendas e fortemente ociosas. Desde 1980 o Brasil vive a crise acima descrita, de maneira prolongada e perigosa, mas ela pode ser superada, com interesse dos trabalhadores e da nação pela ligação econômico-financeira entre ociosidade e estrangulamentos, que provocará a retomada do crescimento econômico e a coerente sanidade financeira do Estado e sua possibilidade de realizar políticas públicas [...] esta política econômica exige concessão de serviços públicos estrangulados (usinas elétricas em construção paralisada, que são dezoito no Brasil, por exemplo) à iniciativa privada, com obrigações de investimentos imediatos, usando capacidades ociosas internas. (1995, p. 7 e 8)

Tal situação ocasionou mudanças estruturais nas instituições públicas ligadas à indústria, a fim de reverter o quadro desfavorável em que se encontrava a economia brasileira. No setor energético encontram-se no Ministério das Minas e Energia, as principais modificações. O Ministério tinha por finalidade estudar e solucionar os problemas relativos à produção e comércio de minérios e energia. Ficaram sob sua jurisdição, empresas como a ELETROBRÁS e suas subsidiárias. O Conselho Nacional de energia Elétrica (CNAEE) ficou sendo o órgão consultivo, orientador, formulador e controlador da utilização dos recursos hidráulicos e da energia elétrica. Já o Departamento Nacional de Pesquisas Mineralógicas (DNPM), ficou responsável pela promoção e fomento da exploração mineral, de realizar pesquisas geológicas e tecnológicas minerais e de assegurar a execução do Código de minas e leis posteriores. O Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAE) promoveria e desenvolveria a produção de energia elétrica, assegurando também a execução do Código das Águas e leis subseqüentes (CALABI, et al., 1983).

No ano de 1975 uma nova mudança na estrutura do Ministério das Minas e Energia (MME), definiu que lhe caberia gerir os recursos minerais e energéticos; controle sobre o regime hidrológico e fontes de energia hidráulica; mineração; indústria do Petróleo; indústria de energia elétrica, inclusive de natureza nuclear.

Neste mesmo período o funcionamento da ELETROBRÁS foi marcado por uma política tarifária mais controlada, que visava a normalização econômico-financeira das empresas, sendo esta uma condição essencial para o seu dinamismo. Além disso, a correção monetária foi estendida aos ativos das empresas

concessionárias de energia elétrica. A partir daí, grandes empresas do setor energético se destacaram na realização de grandes obras hidrelétricas. Coube às subsidiárias da ELETROBRÁS a produção, passando assim, a geração, a ser responsabilidade do Governo Federal; a ELETROSUL ficou responsável para atuar nos Estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Até a década de 1980 o Estado brasileiro, era o principal agente produtor e fomentador da economia nacional, via industrialização. A montagem desta infraestrutura coube ao Estado, primeiro porque o volume de investimentos a ser aplicado era altíssimo e seu retorno muito lento e, segundo, porque o setor privado nacional não tinha condições de fazê-lo, bem como inexistia a idéia de investimento internacional que se têm hoje.

Dado que os serviços de utilidade pública foram organizados há coisa de um quartel de século, como serviços públicos concedidos a empresas públicas, a presente crise econômica encontra sua culminação na crise das finanças do Estado. Este, principalmente via aval do Tesouro, comprometeu no passado seus recursos presentes e, em conseqüência, encontra-se seriamente contraído, emergindo como o elo débil de todo o sistema econômico. (RANGEL, 1988, p. 16)

O colapso estrutural brasileiro apontado por Rangel (1988) ocorreu no final da década de 1980, quando um quadro de crise macroeconômica, falta de crédito internacional e perda de capacidade de autofinanciamento das empresas do setor elétrico (retração de tarifas) resultou em um cenário de difícil expansão do parque gerador.

Com o esgotamento das fontes internacionais de recursos disponíveis nas décadas de 50 e 70, em grande parte responsável pelo excelente desempenho na produção de eletricidade (entre as décadas de 1950 e 1980 a produção mundial cresceu 7,5 vezes, enquanto que a brasileira cresceu 13,5) e a estagnação estrutural da Administração como um todo, iniciou-se um processo de paralisia dos serviços públicos essenciais de infra-estrutura, como os de transporte, energia, telecomunicação, petróleo, saneamento básico, dentre outros. Esses serviços

estavam próximos de um colapso na sua disponibilização para a sociedade em geral.

A economia brasileira entrou neste momento num período de crise (fase “b” do 4º ciclo longo); ela não pode recuperar-se, ou seja, retomar seu crescimento, sem que haja um quadro favorável, seja do ponto de vista interno e/ou externo<sup>17</sup>. No entanto, este crescimento econômico e por consequência industrial não depende somente de um quadro financeiro favorável, mas também necessita de uma rede de infra-estruturas que sejam adequadas e que garantam tanto a produção de seus artigos (energia), como seu escoamento (estradas, portos, ferrovias).

Na verdade não existe no Brasil uma questão tecnológica, como pretendem certos setores, ideologicamente condicionados. Existe uma crise cíclica de acumulação: o Estado, falido financeiramente (dívidas externa e interna), detém os serviços públicos (ferrovias, rodovias, portos, telecomunicações, saneamento básico, eletricidade, etc.), que se tornaram nós-de-estrangulamento da economia. Subinvestidos, constituem áreas carentes de investimentos, que atualmente só podem ser feitos pela iniciativa privada brasileira, com tecnologia já existente no Brasil (locomotivas, vagões, fibras óticas, etc.), usando, portanto capacidades ociosas em homens (operários, técnicos, cientistas, etc.), máquinas, dinheiro, etc. a bandeira do ‘atraso tecnológico’ visa quebrar a reserva de mercado, provocar mais recessão, provocar ‘atraso tecnológico’ de fato, falências e renda dos ativos nacionais desvalorizados a preço barato e grande capital financeiro internacional. (MAMIGONIAN, 1995, p. 3)

A capacidade geradora instalada no sistema interligado do sul do Brasil composto pelas concessionárias: Centrais Elétricas do Sul do Brasil S.A (Eletrosul), Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) e Companhia Paranaense de Energia Elétrica (Copel), em janeiro 1986 era de 6.498 MW, sendo 5.663 MW de origem hidráulica, representando 87,1% da capacidade da capacidade total instalada. Os principais sistemas de transmissão operavam em 230 e 500 kV, e ligavam as usinas geradoras da região aos grandes centros de carga como Curitiba, Porto Alegre e Florianópolis. A malha principal do sistema totalizava 1.545 Km de linhas de transmissão de 500 kV e 8.102 km de linhas de transmissão de 230 kV.

---

<sup>17</sup> No momento de crescimento da economia mundial, a economia brasileira cresce para o mercado externo, impulsionada por esta boa fase; em momentos de crise, volta-se para o mercado interno, realizando a substituição de importações. Assim, o país criou um centro dinâmico interno, capaz de engendrar seu próprio ciclo: os chamados *ciclos Juglarianos* (Rangel, 1985).

Na segunda metade dos anos 80, a região sul sofreu restrição na oferta de energia elétrica. Dentre os fatores que contribuíram para acentuar a crise estão: a severa estiagem, o crescimento da demanda de energia elétrica, mas principalmente a paralisação de importantes obras no setor energético, conseqüência da falta de investimentos no setor, que acabaram por determinar o esgotamento dos recursos do sistema elétrico na região sul.

Medidas foram adotadas para enfrentar a situação, como a implantação do horário de verão em todo o território nacional, a partir de novembro do mesmo ano, o que juntamente à redução da capacidade de transmissão de energia gerada por Itaipu, devido a problemas técnicos, e o conseqüente rebaixamento dos níveis dos reservatórios, agravaram ainda mais o sistema da região sudeste, culminando com o decreto do racionamento na região Sul, depois de quase duas décadas de inexistência de racionamento no país.

Foram suspensas novas ligações, o fornecimento de energia elétrica para fins ornamentais, esportivos e propaganda, bem como a redução da carga de iluminação pública e do fornecimento de energia para as demais utilizações em 20%, bem como, estabelecidas metas setoriais para reduzir o consumo de energia.

Estas cotas foram calculadas com base no consumo médio dos meses de setembro a novembro, inferior ao consumo registrado no verão. Assim, na zona suprida pela CELESC, a única classe que conseguiu cumprir a cota estabelecida foi a industrial. Os setores comercial e de serviços tiveram dificuldades em alcançar as metas previstas, pois o racionamento ocorreu no auge do turismo em Santa Catarina.

## **1.5 AS TRANSFORMAÇÕES NO SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA A PARTIR DA DÉCADA DE 90**

O instituto do serviço público concedido à empresa pública prestou, portanto, incontestavelmente, notórios serviços à economia nacional. Mas, tal como havia acontecido aos institutos que o precederam – a concessão de serviço público a empresa privada estrangeira e o

serviço público de administração direta do Estado – suas virtualidades se esgotaram. Novo instituto deverá tomar o seu lugar e, a esta altura, tornou-se claro que esse novo instituto deverá ser a concessão de serviço público a empresa privada nacional, isto é, financiável em moeda nacional. (RANGEL, 2005, p. 542-543)

A década de 90 foi marcada pela tentativa de transformar o Estado e racionalizar o setor público, cuja capacidade de investimento encontrava-se esgotada, implantando a privatização e concedendo os setores estratégicos de infraestrutura, mantendo na Administração Pública apenas os meios institucionais de controle e regulação. Portanto, o Estado assumiu um papel de mediador de forças entre os vários segmentos sociais e econômicos.

O setor elétrico passou por profundas transformações no final do século passado e início deste. Durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso foi implantada a livre concorrência para promover a eficiência no setor, uma regulação e fiscalização, em busca de transparência para atrair o capital privado. A perspectiva era de privatizar praticamente todo o setor de distribuição de energia elétrica como condição necessária à alocação de recursos, a criação de um programa de termelétricas (Programa Prioritário de Termelétricas - PPT) e a implantação do Mercado Atacadista de Energia (MAE). Foi então criada a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) como agente regulador do setor.

A implementação de políticas nacionais para o setor elétrico brasileiro é responsabilidade do Ministério das Minas e Energia, tendo como órgão regulador a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), criada pela lei nº 9.427/96. A Eletrobrás atua como agente do Governo Federal nas funções empresariais de cunho institucional e nas funções de coordenação e integração do setor. (KELMAN, 2002, p. 374)

A reforma por que passou o setor elétrico na década de 1990, e que resultou na criação da ANEEL, possuía diferentes objetivos<sup>18</sup>, que individualmente eram

---

<sup>18</sup> “A reestruturação do setor elétrico se baseou nos seguintes objetivos: aumento da competição nos segmentos onde não se justificasse manter a estrutura monopolista (na geração e na comercialização); levar o serviço de energia elétrica a todo o país; garantir a expansão do setor (em especial na geração e na transmissão); diversificar o parque gerador, visando a maior segurança no abastecimento; manter padrões mínimos de qualidade de serviço; e aumentar a eficiência na gestão

válidos e necessários, porém, quando somados se invalidavam mutuamente. Assim, restaram muitas incertezas por parte da iniciativa privada em investir no setor de energia e em diversificar este segmento, conforme salienta Alexandre Szklo, integrante do Programa de Planejamento Energético (PPE):

[...] ao contrário do que ocorreu em outros países, onde a reforma do setor elétrico aconteceu em um mercado maduro e com sobre capacidade instalada de geração, no Brasil o setor elétrico, enquanto passavam por profundas transformações, precisou enfrentar uma crise, com forte risco de desabastecimento. Além do ambiente de incerteza institucional (as regras do jogo ainda estavam sendo definidas), outros fatores tornaram o setor privado reticente quanto a assumir os possíveis riscos do segmento de geração elétrica. Imaginou-se que esse setor seria atraído para formar o consumo-âncora do gás natural, nesse caso, justificaria, em parte, o mercado aberto de eletricidade. (SZKLO, [et al] 2003, p. 20)

O consumo total de energia elétrica passou de 18.346 GWh em 1960 para 304.634 GWh em 2000, o que representa uma taxa de crescimento média anual no período de 7,35%. Na década de 60 o crescimento residencial foi de 8,22%, o comercial de 7,81% e o industrial de 7,06%. Já na década de 70, o setor industrial teve maior expansão, com um crescimento médio anual de 13,62%. O residencial ficou em seguida, com 10,49% e o comercial com 10,17%. Mesmo nos anos 80, na chamada década perdida, houve um crescimento razoável das três classes, sendo o residencial o maior contribuinte com 7,62%, enquanto as demais classes caíram em patamares de 5,96% o comercial e 5,76% o industrial.

Foi na década de 90 que, enquanto as taxas médias anuais de crescimento referentes a este período para as classes residencial e comercial caíram em patamares de 5,94% e 6,95% respectivamente, a industrial ficou em 1,94%. Os anos que mais contribuíram para estes números (casos residencial e comercial) foram os que vieram logo após a implementação do Plano Real, isto é, nos anos 1995 e 1996. Neste último ano, por exemplo, o crescimento residencial foi de 8,70%, o comercial de 8,16% e o industrial de 1,23%. Em 1960 a participação do consumo dos setores residencial, comercial e industrial era de 21,09%, 14,29% e 50,01%, e

passou em 2000 para 26,88%, 15,35% e 43,30%, mostrando que o setor residencial foi o que mostrou maior dinamismo na participação do crescimento do consumo total e o industrial o menor entre os três.

O PIB brasileiro que em 1960 equivaleria hoje a R\$ 152.269 milhões passou para R\$ 1.153. 080 milhões em 2000, com um crescimento médio anual referente ao período de 5,30%, o que equivale a uma variação no período de 657%. Nas décadas de 60, 70, 80 e 90, este crescimento médio anual foi de, respectivamente, 5,80%, 8,93%, 3,78% e 2,96%.

As tarifas de energia elétrica, de um modo geral, tiveram aumento real na década de 70, principalmente entre os anos 1971 e 1974, e a partir de então passaram a ter perda real progressiva, até os anos 90, quando deram um leve salto, mantendo-se um pouco acima dos valores, em termos reais, de 1963. Nos casos residencial, comercial e industrial, os anos que apresentaram maior nível de preços foram; respectivamente a cada classe; 1972, 1972 e 1965, com os valores de 338,73; 332,21 e 128,50. Já aqueles de menor nível foram os anos 1986, 1985 e 1985, com valores de 78,92; 119,53 e 64,55. As variações percentuais entre as datas de "pico e vale" de cada classe foram de: 76 - 70%, 64 - 02% e 49 - 77%, respectivamente. As tarifas que apresentaram maior variabilidade foram aquelas relativas a classe residencial, seguida pela classe comercial. Se for comparado o nível de preços entre 1963 e 1969, as tarifas residencial, comercial e industrial cresceram, respectivamente, 92,44%, 88,99% e 58,69%. Se a comparação for feita entre 1970 e 1979, a tarifa residencial decaiu 20,84%, a comercial 21,13% e a industrial 17,27%. Já na década de 80, entre os anos de 1980 e 1989, as tarifas residencial, comercial e industrial decaíram 42,46%, 20,68% e 13,47%, respectivamente, indicando a persistência da queda real das tarifas no setor. Já no período compreendido entre 1990 e 2000, houve um aumento real da tarifa no segmento residencial, 14,69%, e uma leve queda nos demais segmentos, 22; 78% (comercial) e 21; 61% (industrial). (ELETROBRÁS 2006-2007; ANEEL, 2006-2007)

Em meados da década de 1990 – seguindo até hoje – as fontes hidráulicas representam a maior parte do potencial energético do Brasil (95%); já o carvão mineral representava aproximadamente 50% da energia não-renovável do país. Este potencial era acompanhado pela energia nuclear (27%), petróleo (8%), óleo de xisto

(8%), gás natural (2,5%), sendo outros recursos relacionados ainda ao xisto e a turfa. Através da Tabela 3 é possível visualizar a distribuição dos recursos e reservas energéticas brasileiras levantadas em meados da década de 1990.

TABELA 3 – Recursos e Reservas Energéticas Brasileiras em 31/12/94 <sup>(1)</sup>

<b>Especificação</b>	<b>Unidades</b>	<b>Medidas/ Inventariadas</b>	<b>Inferidas/ Estimadas</b>	<b>Total</b>	<b>Equivalência Energética Mil TEP <sup>(6)</sup></b>
Petróleo	Mil m <sup>3</sup>	658.906	349.228	1.008.134	574.566
Gás Natural	Milhões m <sup>3</sup>	146.476	86.915	233.391	141.789
Óleo De Xisto	Mil m <sup>3</sup>	445.100	9.402.000	9.847.100	382.786
Gás de Xisto	Milhões m <sup>3</sup>	111.000	2.353.000	2.464.000	104.340
Carvão Mineral	Milhões t	10.157	222.39	323.996	2.566.672 <sup>(2)</sup>
<b>Hidráulica</b>	GW ano <sup>(3)</sup>	82.7	51.8	134.5	210.091/Ano
Energia Nuclear	TU308	192.540	108.950	301.490	1.347.780 <sup>(4)</sup>
Turfa <sup>(5)</sup>	Mil t	129.330	35.760	487.290	40.092

Fonte: BRASIL, MME. Balanço Energético Nacional, 1995.

(1) - Não inclui demais recursos energéticos renováveis.

(2) - Coeficientes de conversão variáveis e admitindo recuperação média de 70% e poder calorífero médio de 3900 Kcal/Kg.

(3) - Energia firme.

(4) - Consideradas as perdas de mineração e beneficiamento e sem considerar a reciclagem de plutônio e urânio residual.

(5) - Turfa energética seca em poder calorífero médio de 3350 Kcal/Kg.

(6) - Tonelada equivalente de petróleo: calculado sobre as reservas medidas/ indicadas/ inventariadas.

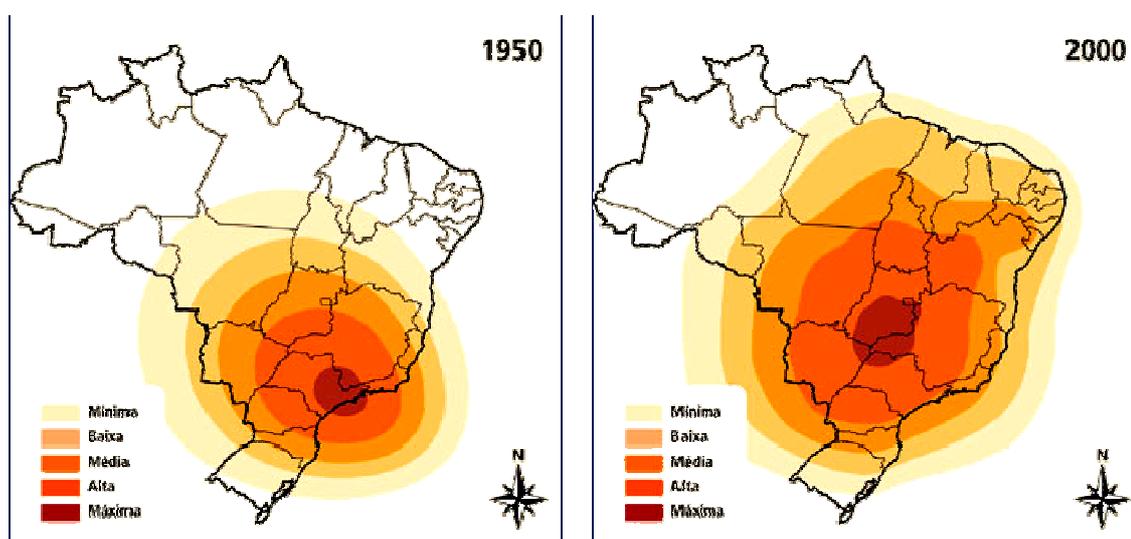
Apesar da grande disponibilidade de recursos energéticos (não explorados) nos anos de 2000 e 2001 o Brasil atravessou uma crise energética que ocasionou racionamento e até corte do fornecimento de energia elétrica em muitos estados (o apagão). A política adotada pelo governo seguiu a linha das privatizações, com a venda de muitas concessionárias e sistemas para a iniciativa privada, de maneira obtusa. A venda de uma estrutura já existente, não garantiu maiores investimentos, pois o que se viu foi a mudança de administração destes serviços, e não uma nova injeção de capital para a expansão do setor.

A atual geração pública e de autoprodutores do Brasil atingiu em 2002: 381,2 TWh (Terawatt hora)<sup>19</sup> – incluindo-se os 36,6 TWh da parte paraguaia de Itaipu – é

<sup>19</sup> Energia produzida equivalente a 1 000 gigawatts-hora

dividida entre empresas federais que são responsáveis por 44% da produção, estados e municípios (25%), Itaipu (28% - incluindo a parte Paraguaia que responde por 13%) e privadas (3%), sendo que a hidroeletricidade representa 93% da oferta total. O mercado de distribuição configura-se das seguintes participações: concessionárias estatais - 85%; privadas - 15%, incluindo-se nesse último a LIGHT, a ESCELSA e a CERJ, recentemente privatizadas.

A transmissão da energia elétrica ao mercado consumidor é feita no Brasil, basicamente, através de dois sistemas interligados. Um integrando as regiões Norte e Nordeste, e outro que integra as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Porém, parte do vasto território brasileiro ainda não é coberto pela malha de transmissão. A Região Norte apresenta os maiores problemas de abastecimento de eletricidade do País, onde localidades ainda são atendidas por sistemas isolados de geração térmica a óleo diesel pouco eficientes.



**FIGURA 2 – Evolução da concentração das usinas hidrelétricas no Brasil (1950 e 2000)**

Fonte: ANEEL, 2002.

TABELA 4 – Dados sobre o Mercado de Energia Elétrica no Brasil (2002)

<b>Especificação</b>	<b>Unidade</b>	<b>Qtde</b>
Disponibilidade Total	TWh	381,2
Geração Total (Pública e Autoprodutores)	TWh	344,6
Geração Hidro Pública	TWh	278,7
Geração Termo Pública (+nuclear)	TWh	36,7
Geração a Energia Nuclear	TWh	13,8
Geração Pública a Gás Natural	TWh	9,7
Geração Pública a Carvão Mineral	TWh	5,1
Geração de Autoprodutores	TWh	29,3
Importação Líquida	TWh	36,6
Consumo Final Total	TWh	321,6
Consumo Residencial	TWh	72,7
Consumo Comercial	TWh	45,8
Consumo Industrial	TWh	148,6
Consumo Outros Setores	TWh	54,5
Perdas Sobre a Oferta Total	%	15,7
Capacidade Instalada (Pública e Autoprodutores)	GW	82,5

Fonte: Adaptado de [ecen.com/eee39/brasil\\_energia\\_em\\_2002.htm](http://ecen.com/eee39/brasil_energia_em_2002.htm)

TABELA 5 – Capacidade instalada de energia por unidades da federação (2002 – 2004)

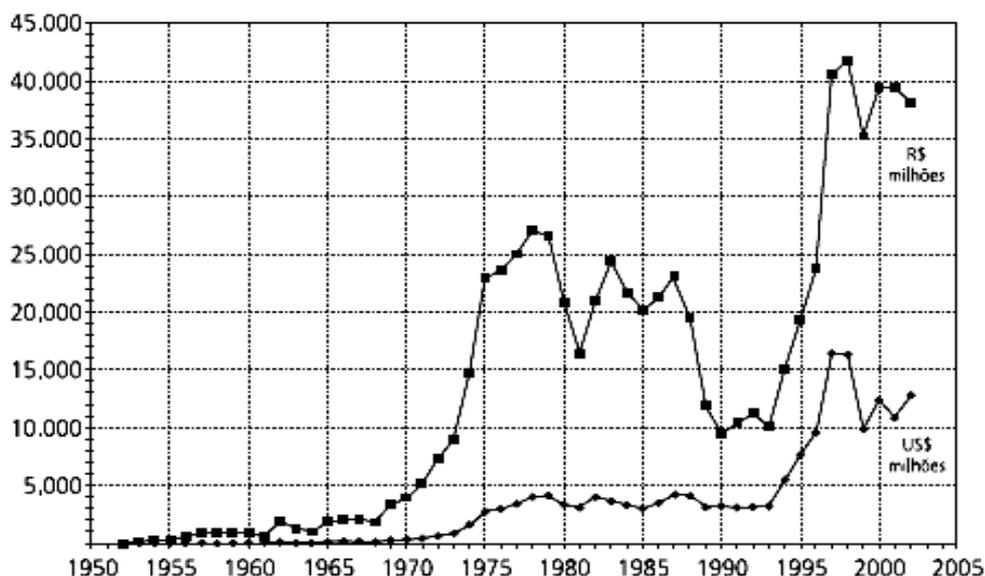
<b>Unidade da federação</b>	<b>2004</b>		<b>2002</b>	
	<b>Capacidade Instalada (kw)</b>	<b>%</b>	<b>Capacidade Instalada (kw)</b>	<b>%</b>
BRASIL	91.287.401,05		83.422.464,78	
São Paulo	20.967.401,40	22,97	20.429.924,10	24,48
Minas Gerais	16.927.797,95	18,54	16.194.845,70	19,41
Paraná	16.390.706,00	17,96	16.312.853,50	19,55
Bahia	9.016.742,50	9,88	8.076.045,50	9,68
Goiás	8.300.169,40	9,09	8.011.855,40	9,60
Alagoas	7.793.780,50	8,54	7.751.480,50	9,29
Mato Grosso do Sul	7.152.432,00	7,84	6.701.910,00	8,03
Rio de Janeiro	6.838.526,20	7,49	5.558.983,40	6,66
Pará	6.744.640,60	7,39	4.616.018,80	5,53
Rio Grande do Sul	5.617.818,60	6,15	5.505.038,60	6,60
Santa Catarina	3.851.511,20	4,22	3.639.866,20	4,36
Sergipe	3.269.454,40	3,58	3.269.454,40	3,92
Pernambuco	2.401.490,70	2,63	1.816.883,00	2,18
Mato Grosso	1.582.806,80	1,73	1.290.569,00	1,55
Amazonas	1.489.099,00	1,63	1.345.713,00	1,61
Tocantins	968.800,00	1,06	968.800,00	1,16
Espírito Santo	939.746,00	1,03	869.675,00	1,04
Ceará	864.164,00	0,95	645.384,00	0,77
Rondônia	824.405,48	0,90	736.187,48	0,88

Piauí	289.780,00	0,32	289.780,00	0,35
Maranhão	246.172,00	0,27	246.172,00	0,30
Amapá	234.183,00	0,26	206.698,00	0,25
Roraima	198.522,40	0,22	197.298,20	0,24
Rio Grande do Norte	183.040,00	0,20	184.140,00	0,22
Acre	121.889,92	0,13	189.564,00	0,23
Paraíba	65.900,00	0,07	55.900,00	0,07
Distrito Federal	39.700,00	0,04	36.000,00	0,04

Fonte: ANEEL , 2006-2007

Elaboração: SEPLAN-GO / SEPIN / Gerência de Estatística Socioeconômica - 2005

Como visto, entre as décadas de 1980 e 1990, o volume de aplicações em moeda nacional decresceu em relação ao registrado no período anterior, embora apresentando grandes níveis de oscilação. As baixas taxas de crescimento, combinadas com as elevadas taxas de inflação, e as restrições orçamentárias do setor público, limitaram a atuação do BNDES, dirigindo os seus desembolsos para o fortalecimento e o saneamento financeiro de empresas (e não para novos investimentos fixos). Durante período de desestatização (1994-2002), o banco, na condição de gestor do Plano Nacional de Desestatização (PND), concentrou seus financiamentos neste processo, com um volume bastante elevado de aplicações, aproximando-se da marca de R\$ 25 bilhões por ano, em média, entre 1993 e 2001. Mais uma vez, é preciso cautela ao analisar estes números, pois como as operações dirigiram-se majoritariamente ao processo de privatizações, não se destinaram integralmente à acumulação de capital fixo no país.

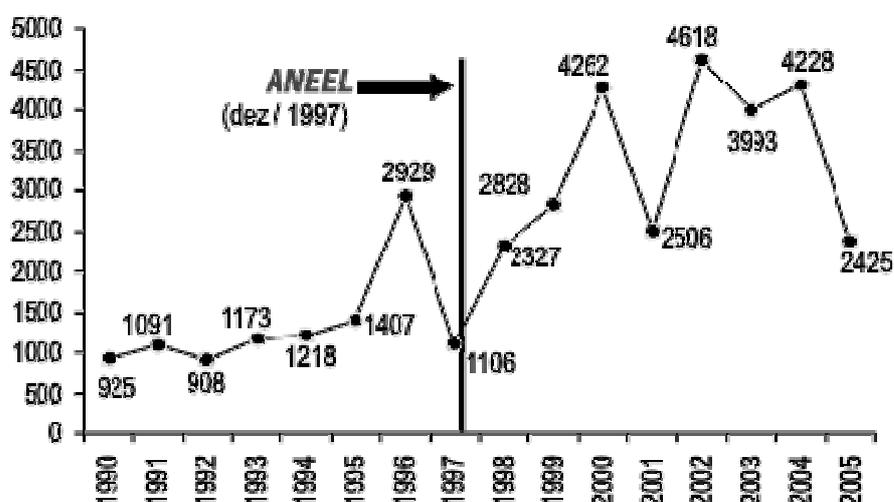


**FIGURA 3 – Aplicações do BNDES 1952 – 2002**

Fonte: BNDES 2002 e 2004, apud CAVALCANTE, 2004.

Nota: valores em R\$ milhões de 2002 corrigidos pelo IGP-DI. Valores em US\$ entre 1953 e 1980 calculados a partir da cotação média anual do dólar (BNDES, 2002, s.n.).

Atualmente, o setor de energia elétrica aguarda novos investimentos, em novos modelos de contrato. Com a criação da Lei Federal 11.079 de 30 de dezembro de 2004 que regulamenta as Parcerias Público – Privado (PPP) no Brasil, esperava-se que surgissem novos projetos para a ampliação da capacidade de geração e distribuição no país. Porém, não se verifica nenhuma obra desta natureza, no segmento de energia, até o presente momento.



**FIGURA 4 – Acréscimo Anual da Geração de Energia Elétrica em MW de 1990 – 2005**

Fonte: ANEEL, 2007

TABELA 6 – Empreendimentos em Operação no Brasil (2007)<sup>20</sup>

<b>Tipo</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Potência Outorgada (kW)</b>	<b>Potência Fiscalizada (kW)</b>	<b>%</b>
CGH	205	109.128	108.682	0,11
EOL	15	239.250	236.850	0,24
PCH	283	1.713.070	1.678.913	1,69
SOL	1	20	20	0
UHE	158	74.438.695	74.920.411	75,31
UTE	969	23.540.587	20.536.469	20,64
UTN	2	2.007.000	2.007.000	2,02
<b>Total</b>	<b>1.633</b>	<b>102.047.750</b>	<b>99.488.345</b>	<b>100</b>

Fonte: ANEEL, 2007

TABELA 7 – Empreendimentos em Construção no Brasil

<b>Tipo</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Potência Outorgada (kW)</b>	<b>%</b>
CGH	1	848	0,02
EOL	1	10.200	0,19
PCH	56	1.043.370	19,90
UHE	13	3.626.800	69,18
UTE	14	561.298	10,71
<b>Total</b>	<b>85</b>	<b>5.242.516</b>	<b>100</b>

Fonte: ANEEL, 2007

#### Legenda

CGH	Central Geradora Hidrelétrica
CGU	Central Geradora Undi-Elétrica
EOL	Central Geradora Eolielétrica
PCH	Pequena Central Hidrelétrica
SOL	Central Geradora Solar Fotovoltaica
UHE	Usina Hidrelétrica de Energia
UTE	Usina Termelétrica de Energia
UTN	Usina Termonuclear

<sup>20</sup> Os valores de porcentagem são referentes a Potência Fiscalizada. A Potência Outorgada é igual a considerada no Ato de Outorga. A Potência Fiscalizada é igual a considerada a partir da operação comercial da primeira unidade.

## **II. AS NOVAS FORMAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO: AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP) E A CONCESSÃO DE SERVIÇOS À INICIATIVA PRIVADA**

### **2.1 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: ORIGENS E EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL**

#### **2.1.1 O QUE SÃO AS PPP?**

As Parcerias Público-Privadas (PPP) são acordos firmados entre o Estado (governo) podendo ser em esfera Federal, Estadual ou Municipal, com empresas do setor privado cuja finalidade é prover o aparelhamento e a realização de obras de infra-estrutura e outros serviços públicos. Contratos desta ordem aproveitam os atributos de ambos os setores, público e privado, estabelecendo relações de complementaridade, caracterizados principalmente pela repartição da responsabilidade, dos investimentos, riscos e ganhos.

Portanto, Parcerias Público-Privadas são contratos entre o setor público e privado com o objetivo de entregar um projeto ou um serviço tradicionalmente provido apenas pelo setor público. Em diversos países, a avaliação de vários projetos já implementados ao abrigo do conceito e da metodologia PPP vem apresentando de forma muito nítida ganhos de eficiência e de qualidade na prestação de serviços. (MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007, p. 8)

A lógica utilizada para a realização destas parcerias é a de que tanto o setor público quanto o privado apresentam características únicas que dão a cada um vantagens específicas em determinados aspectos do projeto ou do serviço a ser prestado. Assim, os contratos no modelo de PPP procuram justamente firmar as

especificidades inerentes a cada parceiro<sup>21</sup>, buscando que a população possa dispor de um serviço mais eficiente e de melhor qualidade, que resulte numa relação otimizada do custo-benefício dos recursos públicos gastos.

A PPP envolve, por um lado, a utilização de recursos privados para que o Estado atinja seus objetivos e, por outro, permite que o setor privado realize negócios em atividades cuja natureza sempre foi mais afeita, exclusivamente, ao setor público. O mecanismo catalisador da parceria é a garantia prestada pelo setor público ao setor privado sobre suas possibilidades de retorno. (PASIN; BORGES, 2003, p. 174)

As condições para o estabelecimento de uma PPP variam muito, mas geralmente envolvem o projeto, o financiamento, a construção, a operação e a manutenção dos equipamentos e serviços de infra-estrutura. As diferentes estruturas de PPP podem variar com relação a:

i – Grau de risco alocado entre o parceiro público e o privado;

A alocação de risco entre os parceiros é um elemento-chave que afeta vários outros aspectos dos acordos de parceria, incluindo investimentos, retornos e responsabilidades. A transferência de risco ao setor privado em função das diferentes formas contratuais (Figura 3), destina-se a obtenção de custos mais baixos de construção e operação dos projetos e melhor qualidade dos serviços, que resultam em uma melhor relação custo/benefício para o contribuinte.

ii – Retorno financeiro do projeto, medido em termos da capacidade de eventuais tarifas arrecadadas dos usuários cobrirem os custos envolvidos.

---

<sup>21</sup> a) Remuneração paga diretamente pela Administração pública, com a possibilidade de combiná-la com mecanismos tarifários; b) Contratos de longo prazo com a administração pública que envolvem a construção, operação e manutenção do serviço e o financiamento do investimento; c) Criação de Sociedade de Propósito Específico (SPE) que capta os recursos financeiros para realizar o investimento. O ativo criado, assim como a dívida, são contabilizados no balanço da SPE e não nas contas públicas; d) Remuneração fixada com base em padrões de performance e qualidade na prestação do serviço, sendo o pagamento realizado apenas quando o serviço estiver disponibilizado; e) As garantias oferecidas ao parceiro privado constituem as garantias colaterais da dívida para os financiadores.

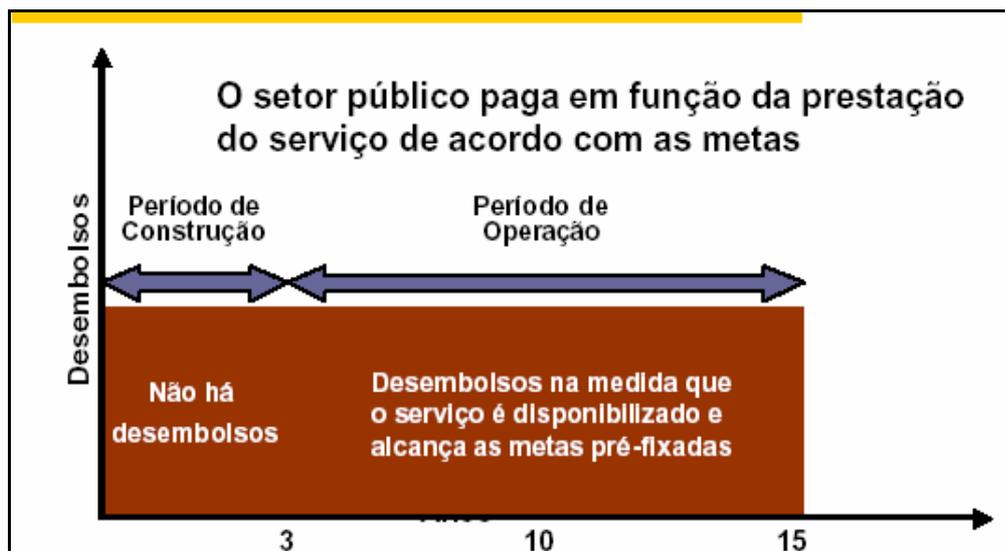
CATEGORIA DE RISCO	Autoridade Pública	Parceiros Privados	Compartilhamento
Risco de Planejamento técnico	■	■	
Risco de Projeto		■	
Risco de Construção		■	
Risco de Ocupação	■ →		
Risco de Posse	■ →		
Risco operacional (Disponibilidade e Performance)		■	
Risco de Regulamentação e Legislativo			■
Risco do Valor Residual	←	■	
Risco Inflacionário	■		
Força Maior			■

**FIGURA 5 – Alocação dos riscos típicos nas PPP**

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Modelos alternativos de financiamento com ênfase na infra-estrutura.

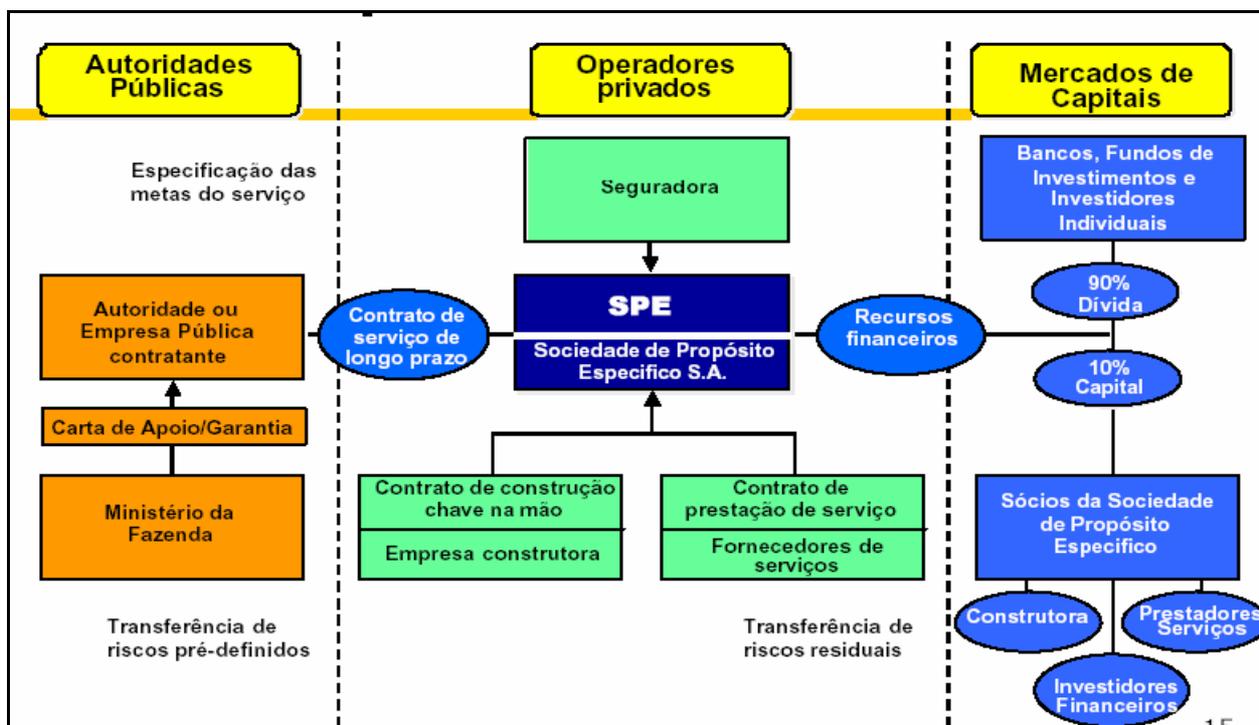
Outro ponto a ser destacado é que um contrato de PPP sempre se fundamenta na compra de um serviço, e nunca na aquisição de um ativo fixo ou de uma instalação. Em outras palavras, o setor privado não é apenas um mero executor de obras, mas um parceiro que participa das diversas etapas de implementação do investimento necessário a disponibilização do serviço e, em momento seguinte, da sua efetiva operação. Isto permite ao governo concentrar-se nas decisões que definem os serviços que melhor atendam as demandas da sociedade, e não apenas na especificação das instalações e obras necessárias para provê-los, ao amparo de mecanismos clássicos de implantação de projetos.

O elemento-chave para o estabelecimento das parcerias é o contrato e sua estrutura de gestão. Nesta peça jurídica está explicitado o serviço a ser prestado, suas características, incentivos ao desempenho e penalidades pela oferta do mesmo de forma inadequada. Quando existe recuperação do investimento total ou parcial, via tarifa, o contrato prevê a qualidade e à tempestividade do serviço a ser prestado, sob pena de bloqueio das receitas geradas, ou seja, os pagamentos realizados pelo setor público estão vinculados à prestação do serviço pelo parceiro privado, da maneira que se o serviço não for realizado nos padrões pactuados, não há pagamento (FIGURAS 6 e 7).



**FIGURA 6 – Mecanismo de pagamento em uma PPP**

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Modelos alternativos de financiamento com ênfase na infra-estrutura.



**FIGURA 7 – Estrutura típica de contrato de PPP**

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Modelos alternativos de financiamento com ênfase na infra-estrutura.

## 2.1.2 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS NA UTILIZAÇÃO DAS PPP

O modelo de parceria público-privado foi originalmente concebido na Inglaterra no início da década de 1990 e vem sendo uma prática utilizada com sucesso em vários países, entre eles: Austrália, Canadá, Portugal, França, Holanda, Irlanda, África do Sul, e mesmo países da América Latina, com destaque para México e Chile. Esta foi uma alternativa positiva para superar a escassez, cada vez maior, de recursos orçamentários governamentais. As PPP tornaram-se assim uma via moderna para enfrentar o grande desafio de suplantar o déficit de projetos estruturadores em áreas essenciais como transporte, energia, saneamento e saúde, e construíram um histórico de sucessos, mas também de alguns tropeços diante do cenário internacional.

Segundo levantamentos da Comissão Européia o interesse internacional em PPP pode ser atribuído principalmente a três fatores:

- i. A necessidade de investimento, já que o crescimento econômico é altamente dependente do desenvolvimento e aperfeiçoamento da infra-estrutura, particularmente em serviços públicos (como energia elétrica, água e telecomunicações) e sistemas de transportes.
- ii. A busca por uma maior eficiência no uso dos recursos do Estado, onde diversas atividades, mesmo as tradicionalmente assumidas pelo setor público, podem ser desempenhadas de forma mais econômica com a aplicação das disciplinas e competências administrativas do setor privado.
- iii. A forte demanda pela geração de valor comercial para os ativos do setor público. Montantes significativos de recursos públicos são investidos no desenvolvimento de ativos como tecnologia de defesa e sistemas de informação com tecnologia de ponta, que freqüentemente são usados para uma estreita faixa de aplicações dentro do setor público.

Na experiência internacional, o Estado ou ente estatal interessado realiza concorrências com suas equipes próprias ou contrata consultoras, que fornecem comissões de licitação profissionais. O processo licitatório passa pelas fases de verificação de regularidade jurídico-fiscal e depois pela abertura de propostas técnicas. Em geral, as licitantes que passem por essas etapas são chamadas a abrir suas propostas de preço e a comissão negocia entre elas, ganhando a que oferece a melhor oferta final (*best and final offer* – BAFO). Essa sistemática encontraria dificuldades na cultura e experiência de operação do direito administrativo brasileiro e provavelmente implicaria restrições levantadas pelos Tribunais de Contas federal e estadual. (COMISSÃO EUROPEIA, 2007, P. 16)

Dentre os países europeus que se utilizam de PPP's, os que possuem melhor situação são Portugal, Alemanha e Irlanda. As restrições mais comuns identificadas por estes países dizem respeito à falta de capacidade do setor público, que se debruça sobre sistemas de contratos mais complexos e de longo prazo. Entretanto, após uma década de experiência, os governos procuram evitar passar todos os riscos dos projetos para a iniciativa privada, buscando o compartilhamento destes.

Porém, a experiência inglesa com PPP é a mais emblemática, pois é fruto de projetos desenvolvidos e testados há mais tempo. Em 2003, as estatísticas oficiais registravam 560 projetos em PPP implementados naquele país, envolvendo investimentos da ordem de 35 bilhões de libras (tabela 8).

O embrião do programa de parceria inglês, a *Private Finance Initiative* (PFI), foi lançado ainda em 1992, mas foi somente em 1997, que o programa foi aprofundado. Ampliado e rebatizado de *Public-Private Partnerships* (PPP), tinha por objetivo mudar a forma de contratação de serviços públicos, saindo da maneira tradicional de aquisição de ativos objetivando maior a eficiência na contratação de serviços públicos.

TABELA 8 – Experiência de PPP no Reino Unido (1990 – 2003)

Ministérios	Projetos	Investimento (milhões de euros)	Participação
Transportes	44	56475	66,9%
Defesa	59	5965	7,1%

Saúde	152	5348	6,3%
Escócia	29	3297	3,9%
Educação	102	3016	3,6%
Interior	52	2939	3,5%
Trabalho e Previdência	7	1429	1,7%
País de Gales	17	755	0,9%
Irlanda do Norte	29	587	0,7%
Meio Ambiente	14	1487	1,8%
Outros	112	3063	3,6%
Total	617	84361	100%

Fonte: REINO UNIDO, 2007. (b)

A experiência inglesa em PPP pode ser considerada bem sucedida, pois reduziu consideravelmente a percepção de risco, e os ganhos decorrentes de refinanciamento permitiram a redução de taxas de juros durante a execução dos primeiros projetos de neste modelo. Todos esses precedentes permitiram o desenvolvimento de uma valiosa experiência, incluindo modelos minuciosos de contratos que, graças à padronização das melhores técnicas, atualmente são empregadas para implementar PPP de uma forma muito mais rápida, menos custosa e mais transparente para os órgãos de controle e a sociedade<sup>22</sup>.

Mais de 75% dos gestores públicos consideraram que o desempenho do parceiro privado atendeu ou superou às expectativas e a relação preço-qualidade dos serviços prestados proporcionou economia de 17%; 80% dos projetos de PPP foram concluídos no prazo contratado, contra 30% dos projetos realizados através de processos convencionais. Nos 20% em que ocorreu atraso, o período máximo foi de quatro meses. Além disso, 80% dos projetos de PPP mantiveram-se no orçamento previsto, contra 25% dos projetos contratados tradicionalmente. Os 20% que extrapolaram o orçamento previsto foram resultantes de modificações solicitadas pelo setor público. (REINO UNIDO, 2007. [b])

<sup>22</sup> “De 1990 a 1993, as estatísticas apontam a conclusão de 10 projetos de PPP pelo governo nacional, registrando um crescimento exponencial a partir de então, com 106 projetos apenas no ano de 2000. No ano seguinte, o governo inglês já havia assumido compromissos da ordem de 100 bilhões de libras em contratos de PPP com vencimentos até 2026.” (BARROS, 2005, p.11)

Entretanto, a primeira experiência das PPPs na Inglaterra não foi tão proveitosa. Na década de 1990 a cidade inglesa de Carlyle, foi escolhida para ser a pioneira na utilização das PPP. Foi realizado um projeto para a construção de um novo hospital, o primeiro sobre o regime das PPPs, com custo anual de 12,3 milhões de libras esterlinas. Ele foi realizado na modalidade DBFO (Design, Build, Finance and Operate), ou seja, onde o parceiro privado financia, projeta, constrói e gerencia os serviços prestados. No ano 2000, o novo hospital foi finalmente inaugurado, com nova estrutura e equipamentos modernos. Contudo, a inauguração revelou uma série de problemas de projeto: superaquecimento do átrio, vários canos de esgoto quebrados, entrada para deficientes físicos excessivamente distante do estacionamento e falhas no sistema elétrico. Críticos afirmaram que essas falhas foram resultados da redução de custos empreendida pelo parceiro privado, objetivando a maximização dos seus lucros. Porém, as maiores reclamações vêm dos funcionários públicos que passaram à iniciativa privada. Mesmo assim a Inglaterra tem investimentos em PPP's que ultrapassam a casa dos 35 bilhões de libras e apresentaram excelentes resultados: transporte (rodovias, ferrovias, aeroportos, portos), saúde (hospitais), segurança pública (prisões), defesa, educação (rede de escolas) e gestão de patrimônio imobiliário público. (REINO UNIDO, 2007. [a])

Na França a experiência de parceria entre os setores público e privado (quadro 3) apresentou êxitos notáveis, como no caso da água, por exemplo, mas também alguns fracassos, não menos ricos em ensinamentos, como no caso do Orlyval (linha privada de metrô ligando o aeroporto de Orly, próximo a Paris, à rede metroviária pública) e de algumas concessões privadas de rodovias.

Quadro 3 – Experiência de PPP na França

<b>Setor</b>	<b>Projeto</b>	<b>Características</b>
Transportes	Ponte da Normandia	Obra destinada a ligar as duas margens do Rio Sena, e foi financiada por um consorcio internacional de 20 bancos
Águas e Saneamento	Distribuição de água e coleta de esgoto.	Gestão descentralizada sob o controle de um organismo regulador municipal e edificada na modalidade jurídica do arrendamento.
Transportes	Trens de Alta Velocidade (TGV)	Plano diretor de linhas de alta velocidade composto por 10 projetos novos e modelo de financiamento baseado na rentabilidade.

Transportes	As Auto-Estradas	Sistema de financiamento baseado em contratos de longa duração, regra tarifária clara, regras contábeis adequadas e compartilhamento de riscos com o Estado.
Transportes	Transportes Urbanos	Modelo baseado em contrato entre as autoridades organizadoras e os exploradores do serviço. O desenvolvimento dos projetos apresentou distorções em relação ao planeado.
Transportes	O Eurotúnel	Uma empresa totalmente privada encarregou-se do financiamento, construção e exploração, num quadro de concessão de 55 anos.
Telecomunicações	TV a Cabo	Três modelos diferentes de financiamento: Financiada pela França Telecom que concede seu uso, mediante uma taxa, a um operador privado; concessão feita por uma administração local a um operador privado e as redes cuja realização requer o envolvimento financeiro das autoridades locais.

Fonte: Ministério Francês do Equipamento, Habitação, Transporte e Turismo.

A prática francesa em estabelecer parcerias com o setor privado vem de longa data, mas somente após a segunda guerra mundial que as relações entre as diversas instâncias do Estado e do setor privado assumiram um caráter mais inovador e foram regulamentadas, principalmente no que tange à concessão para as ferrovias e equipamentos urbanos em geral, como água, saneamento, iluminação e transportes.

Já a legislação portuguesa entende como parceria público-privada o contrato ou a união de contratos, por via dos quais os parceiros privados se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma atividade que objetive a satisfação de uma necessidade coletiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração serão, no todo ou em parte, do parceiro privado.

Em Portugal, o programa de PPP implementado a partir de 1997 possibilitou o rápido desenvolvimento de uma rede de rodovias de alta qualidade, com a duplicação de toda a extensão da malha de auto-estradas, que foram concedidas por um período de 10 anos. Este modelo está sendo também aplicado à construção e operação de hospitais, ferrovias, trens urbanos, energia, saúde, telecomunicações e parques eólicos. Mais de dois bilhões de euros já foram investidos naquele país na forma de PPP.

Porém, se por um lado houve avanços na infra-estrutura do país permitindo a construção rápida de auto-estradas, por outro ocorreram inúmeros equívocos que servem de lição para nações que desejam implementar este tipo de programa. O modelo de contrato adotado tipo Scut (sem custo para o usuário) transformou-se num verdadeiro instrumento de desequilíbrio fiscal, com encargos financeiros insustentáveis para os próximos 25 anos.

Dados do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC) de Portugal, indicam que este modelo de PPP no país revelou-se injusto, pois algumas localidades atravessadas pelas auto-estradas Scut apresentam níveis de desenvolvimento elevados face a outras servidas por auto-estradas com pedágios e ineficiente, visto que este programa de concessões já criou a possibilidade de encargos extraordinários para o Estado de cerca de 1,1 bilhões de Euros.

Grande parte dos encargos advém do direito das concessionárias em pedir reequilíbrios financeiros sempre que algum evento imprevisto faça subir o custo de construção ou exploração da auto-estrada. Muitos destes custos poderiam ter sido evitados se a aprovação ambiental tivesse sido anterior ao lançamento das licitações. Para o ano de 2005, os encargos com as concessões Scut deverão atingir os 521 milhões de Euros, repartidos entre remuneração (273), desapropriações (160) e reequilíbrios financeiros (88). Entre 2008 e 2023, o valor médio dos encargos anuais deverá atingir os 700 milhões de Euros.

A utilização da PPP, porém, não se restringiu às estradas. Na cidade de Maribor, Eslovênia, um consórcio liderado pela companhia francesa Lyonnaise des Eaux foi selecionado para a construção de uma estação de tratamento de esgotos, que anteriormente eram lançados diretamente ao Rio Drava. A estação foi orçada em 65 milhões de marcos alemães, a serem aportados pelo European Bank for Reconstruction and Development e pelo município. A companhia foi encarregada do desenho, da construção, operação, manutenção e renovação da planta. A cidade paga à companhia uma remuneração periódica, com recursos gerados através da tributação dos moradores da cidade. (PASIN; BORGES, 2003, p. 177)

Na América do Sul as PPP vêm sendo em alguns casos, implantadas experimentalmente. Isto se justifica pela necessidade histórica de contenção de despesas governamentais, seja pela restrição orçamentária imposta em acordos com o FMI, ou em face das próprias leis de responsabilidade fiscal, que acaba restringindo a capacidade de investimento dos Estados.

O Chile foi o país sul-americano onde mais se utilizaram as PPP em seu sentido amplo. Nesse país, o modelo de concessões de serviços públicos e de infraestrutura passou a vigorar em múltiplos setores a partir de 1990 quando o Ministério de Obras Públicas incentivou o setor privado a participar dos investimentos que o país necessitava, por meio do sistema de concessões. Neste primeiro momento, foi celebrado com a iniciativa privada – empresas nacionais e estrangeiras – uma série de contratos do tipo DBFO, onde o concessionário é obrigado a financiar, construir, operar e transferir a obra para o Estado ao término do contrato.

A falta de investimentos atingia principalmente a infra-estrutura de transportes em diversas regiões chilenas, caracterizadas pela alta taxa de utilização das rodovias, especialmente por veículos de carga, provocando enormes congestionamentos nas cidades mais desenvolvidas e contribuindo para a elevação do número de acidentes de trânsito. O país necessitava de investimentos da ordem de US\$ 12,5 bilhões para o período 1995-1999 e as perdas de competitividade da economia por força da falta de infra-estrutura era de superior a US\$ 2,3 bilhões anualmente.

Em função disso, o programa chileno de PPP definiu três linhas de ação principais: infra-estrutura para a integração social, infra-estrutura para a integração internacional e infra-estrutura para o desenvolvimento produtivo.

Embora a infra-estrutura de transportes continue absorvendo a maior parte dos recursos, a novidade nesta segunda fase é a inclusão do Programa de Complexos Hospitalares e a ampliação do Programa de Infra-Estrutura Penitenciária com mais 8 projetos. Por ser palco das primeiras e mais profundas reformas orientadas para o mercado na América Latina, o Chile oferece grandes lições para as nações interessadas em promover o financiamento do seu processo de desenvolvimento a partir de parcerias com a iniciativa privada.

A parceria com o setor privado, não implica a substituição do Estado pelo mercado. Desta forma, verifica-se que a experiência vivenciada pelo Chile pode exemplificar a realidade de muitos países da região, de criar um ambiente institucional propício à celebração dos contratos de parceria e, ao mesmo tempo, articular políticas de recuperação da capacidade estatal de investimento (tabela 9).

TABELA 9 – Experiência de PPP no Chile

<b>Tipo de Projeto</b>	<b>Número de Projetos</b>	<b>Valor (em milhões de US\$)</b>
Estradas Interurbanas	20	3.805
Transportes Urbanos	9	1.822
Aeroportos	10	272
Penitenciárias	8	205
Represas	2	140
Edificações Públicas	4	114
Mega Ponte	1	410
Total	54	6.768

Fonte: Ministério de Obras Públicas do Chile – Coordenação Geral de Concessões.

Por último, cabe lembrar que o modelo chileno tentou incorporar um conceito fundamental na prestação de serviços públicos que é a equidade. Isto significa que o setor público passa a adotar instrumentos de financiamento onde os beneficiários diretos pagam pela utilização dos equipamentos, permitindo ao Estado liberar recursos destinados a projetos de maior impacto social, como a educação e saúde, por exemplo.

Em alguns países da América Latina, como no caso do México, o Estado criou um órgão central para cuidar da estrutura da PPP (federal, estadual ou municipal). Essa política poderia ser entendida como guardando algumas semelhanças com a experiência brasileira do Programa Nacional de Desestatização (PND), que será explorado adiante como referência ilustrativa para a realização de PPP no Brasil.

## 2.2 A concessão de serviços públicos à iniciativa privada: a proposta de Ignácio Rangel

O desenvolvimento brasileiro se fazia (e continua se fazendo) de forma cíclica, onde a conjuntura apresenta sempre dois componentes: um externo – o Brasil é parte da economia mundial capitalista – que se desenvolve em ciclos longos, e outro interno, chamado ciclo juglar brasileiro, ciclos decenais, quando surgia uma área superinvestida, representando recursos ociosos, onde há uma formação de poupança<sup>23</sup> e outra carente de investimentos que representa as deficiências conseqüentes do desenvolvimento anterior, ou seja, os nós de estrangulamento.

Há um setor privado que está endividado. E há um setor privado que está apenas subutilizando sua capacidade. [...] Então você tem uma área do sistema que são campos para investimento. E tem outra área do sistema que são campos para a formação de poupança. E as duas coisas devem acontecer ao mesmo tempo. Você deve abrir este campo para investimento e deve promover a utilização da capacidade ociosa. [...] Você cria condições adequadas para um grupo se desenvolver. Depois aquele grupo cresce mais do que o mercado. Ele entra em crise. Depois você cria condições adequadas para um outro grupo se desenvolver. Ele se desenvolve e o fenômeno se repete. De dez em dez anos no Brasil nós temos essas crises. É um ciclo muito regular. (RANGEL, 2005, p. 534-535)

Na medida em que se esta na fase ascendente do ciclo, as crises do ciclo maior, geralmente, são amenizadas, mas quando esta crise coincide com uma fase descendente do ciclo de Juglar, ela se agrava mais, e o país adentra na própria depressão.

Quando o país chega ao topo do ciclo, criou de um lado uma capacidade produtiva além do necessário, ou seja, ociosa. Por outro, gerou deficiências, ou

---

<sup>23</sup> As empresas têm capacidade de gerar uma sobra de caixa muito maior do que geram. Então potencialmente a poupança nacional esta lá. Está na Volkswagen, esta nas indústrias de aço, de cimento, de eletrodomésticos, esta onde existe capacidade ociosa. A poupança nacional é apenas a utilização de capacidade ociosa. [...] O setor tem capacidade para gerar uma sobra de caixa e não tem necessidade de investir em si mesmo. Então aquilo é poupança, e as empresas deverão procurar uma aplicação em outro setor. A poupança é, portanto, a expressão da capacidade ociosa. Ao ser utilizada, essa capacidade gera poupança. Mas para que haja poupança é preciso que haja investimento. (RANGEL, 2005, p. 531)

determinados pólos de atraso, que, no ciclo seguinte, devem ser desenvolvidos. Mas, para que se possa fazer tal desenvolvimento, é preciso que ocorram mudanças institucionais que permitam financiar os conjuntos de investimentos possíveis, que devem ser investidos no próximo ciclo.

O início da industrialização brasileira pelo departamento dois, seguido pelos diversos patamares da indústria até a instalação de um departamento pesado, fizeram retardar duas áreas apresentavam excesso de capacidade produtiva ao início deste processo: a agricultura e os serviços básicos utilidade pública, mudando assim as áreas de poupança e de investimento. Estes dois setores que foram com o tempo se tornando retardatários e insuficientes, tiveram que aguardar o desenvolvimento do Departamento I da indústria, para que se formasse uma nova área com capacidade ociosa e outras áreas abertas ao investimento. O desenvolvimento da agricultura brasileira nas últimas três décadas, dado pelo avanço de técnicas produtivas, mecanização do campo, bem como o conseqüente aumento dessa produção, deixam transparecer que os investimentos foram destinados para esta área, e acabaram por deixar os grandes serviços de utilidade pública, isolados na posição de setor retardatário da economia. Tal idéia é cerne da questão apontada por Rangel.

Não seria difícil apontar exemplos de aguda escassez ou insuficiência de capacidade instalada, em atividades tais como energia elétrica, transportes urbanos de passageiros, transportes pesados inter-regionais de carga, especialmente ferroviários, água, esgoto e armazenagem. Em suma, os grandes serviços de utilidades públicas, sem cuja superabundância, há algo mais de meio século, nossa industrialização não teria sequer principiado, mas que se tornaram insuficientes, em decorrência da industrialização e conseqüentes urbanização, novos hábitos de consumo e uma divisão territorial do trabalho radicalmente nova. Esses serviços públicos converteram-se no epítome dos pontos de estrangulamento do sistema, exigindo inadiavelmente vultuosos investimentos que os rompam. (RANGEL, 2005, p. 538-539)

Os serviços públicos concentram-se, nas últimas décadas, na mão do Estado, organizados como concessão às empresas públicas. O Estado realizou todos os investimentos, levantando recursos principalmente via Tesouro Nacional, comprometendo os recursos fiscais futuros, esgotando sua capacidade de investir e de usar estes recursos no presente.

Enquanto se reste alguma esperança de manter a capacidade de endividamento do estado, no amplo sentido de setor público da economia nacional [...] o Estado é chamado a promover algum carreamento de poupança para as áreas abertas ao investimento, pelas vias do fisco e do crédito. [...] As mudanças institucionais, que, ordinariamente, instrumentalizam a transição da fase recessiva para a fase expansiva do ciclo econômico, podem ser postergadas. Somente quando se esgota essa capacidade de endividamento, as referidas mudanças institucionais se tornam compulsórias, abrindo novo ciclo. (RANGEL, 2005, p. 538-539)

Com a organização dos serviços de utilidade pública na mão de empresas estatais, a venda de ações ordinárias destas empresas não pode render muito. Mas para capitalizar recursos no mercado é necessária uma garantia hipotecária que a empresa pública concessionária deste serviço, Eletrobrás, no setor de eletricidade, por exemplo, não tem como oferecer. Uma linha de transmissão, uma subestação, ou mesmo uma usina, só o Estado pode dispor deles, e só o Estado pode dar em garantia esses bens. Noutra momento esgota-se também a possibilidade de aumentar o as tarifas de energia elétrica, que aumentaria a receita fiscal, por conseqüência a capacidade de investimento, mas extrapolaria a capacidade do mercado consumidor de absorver tal valor.

Desenvolveu-se muito o setor elétrico, mas o modelo adotado para tal esgotou-se, tornando necessário um novo modelo de administração deste, e de outros setores, que permitam que novos investimentos sejam feitos. Introduce-se aqui a proposta de Ignácio Rangel, a chamada concessão de serviços públicos à iniciativa privada, que foi assim apresentada por Pizzo (1997), p. 108:

É nesse contexto que Rangel levanta a questão da privatização, isto é, a privatização é de alguma forma, a maneira de financiar os investimentos necessários em infra-estrutura. Não se trata de você estar transferindo empresas com capacidade ociosa para a iniciativa privada. Porque isto do ponto de vista da economia como um todo não representa nada [...] você transferiria à iniciativa privada aquelas empresas que estivessem estranguladas e com necessidade de investimentos. O ato da transferência era um ato de viabilizar o investimento. Portanto, fica claro que os setores onde a gente deve ter o capital privado participando é, dentro do serviço de utilidade publicam aquilo que esta extremamente estrangulado.

Atualmente a capacidade de investimento encontra-se no setor privado, na área da indústria pesada. Porém, este não tem oportunidade para realizar tal investimento, já que não vai investir no seu próprio negócio que já está superinvestido, ocioso. Assim, ao criar ferramentas, incentivos para que este setor invista nos pontos de estrangulamentos, resolver-se-ia não só os problemas de infraestrutura, como também criariam oportunidades para que a iniciativa privada, nacional e estrangeira, invista seu capital internamente.

No fundamental espera-se conhecer qual a área do sistema na qual se acumulou capacidade ociosa, bem assim, qual a área caracterizada pela emergência de agudos pontos de estrangulamento [...]. O simples fato de conhecermos as duas áreas, representa muito caminho andado para a definição das características de uma ou outra atividade produtiva, e, portanto, inferir o feitiço que deve assumir o novo aparelho de intermediação financeira<sup>24</sup>. Isto posto duas situações típicas podem se apresentar: a) os titulares das unidades com capacidade ociosa podem assumir diretamente a responsabilidade pela implantação ou expansão das atividades representadas dos pontos de estrangulamento [...] b) as sobras de caixa a resultarem da utilização da capacidade ociosa podem encontrar o caminho do outro grupo de unidades produtivas, titulares dos pontos de estrangulamento, mas transitoriamente ou não com capital de terceiros, o que exige um aparelho especial de intermediação financeira. A presente crise deverá desembocar numa solução deste segundo tipo. [...] quando a participação do setor privado nos serviços em causa houver assumido considerável peso, não é possível excluir a possibilidade ou de privatização pura e simples da atividade, ou, dependendo das circunstâncias, de conversão de serviços públicos de administração direta das empresas públicas em serviços públicos concedidos à empresa privada. Esse provável movimento de privatização terá por certo sua contrapartida, pois é virtualmente certo que o Estado será chamado a assumir novas e relevantes funções no novo aparelho de intermediação financeira. (RANGEL, 1981, p. 37-38)

Assim, o Estado, além de agente regulador, planejador, poder concedente e fiscalizador desse serviço, teriam importante papel a desempenhar na intermediação financeira, sendo responsável pelo aval dados nos títulos, ou seja, a empresa privada que assumisse a concessão de um serviço iria ao mercado levantar recursos para o investimento, emitindo um título que seria avalizado pelo Estado e, caso

---

<sup>24</sup> Cada grupo de atividades que se vai financiar possui características próprias; é necessário conhece-lo para realizar um financiamento adequado para aquele investimento.

houvesse inadimplência o Estado tomaria de volta a concessão e a daria a outra empresa, cumprindo assim a função de poder concedente e credor hipotecário.

### III. A COLABORAÇÃO ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO NO BRASIL

#### 3.1 BREVE HISTÓRICO

A alternância de capital (do estatal para o privado) e a colaboração entre estes setores na prestação de serviços para a sociedade em geral pode ser verificada no Brasil desde as épocas mais antigas<sup>25</sup> até o presente, tendo dentre momentos marcantes o final do século XIX e início do XX.

Nesse período, encontram-se exemplos que podem ser considerados as primeiras PPP que se formaram no Brasil, já que a implantação de alguns serviços públicos foi realizada por capital privado, como: (a) a instalação das redes ferroviárias, cujo capital privado implantava e operava as redes, como a São Paulo Railway Company, e (b) a distribuição da energia elétrica e gás, pela Companhia Light and Power, que controlou durante décadas em São Paulo e no Rio de Janeiro o fornecimento daqueles serviços. O fornecimento de água e de transporte público em geral também recebeu fortes investimentos do capital privado, em parceria com o poder público no início do século XX.

Operações como a da Usina Hidroelétrica de Itaipu, envolvendo parceria internacional, e, posteriormente, a da Hidroelétrica de Machadinho, em que os demandantes de energia receberam o arrendamento da usina no lugar de um contrato de garantia firme de compra da energia (*power purchase agreement*), também poderiam ser vistas como exemplos de PPP, em seu sentido mais amplo. Diversos programas de financiamento a universidades privadas, através da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), poderiam também ser assim classificados. (PASIN e BORGES, 2003, p. 179)

---

<sup>25</sup> “O Brasil já teve, antigas e recentes, práticas que poderiam ser definidas como PPP, em uma concepção abrangente. Desde os tempos de colônia, passando pelo Império, as ordens e irmandades religiosas cuidam de assistência social, cemitérios, orfanatos e educação, recebendo dotações de cofres públicos e contribuições privadas. Sindicatos e órgãos de classe ou patronais também atuaram e ainda atuam assim. Empresários recebiam títulos de nobreza em função de investimentos em áreas de atuação do Estado.” (PASIN e BORGES, 2003, p. 179)

Melhor noção sobre a evolução institucional dos serviços de utilidade pública nos transmite Rangel (2005) p. 542:

Com efeito, com raras exceções, o serviço de eletricidade nasceu, no Brasil, como projeção do capitalismo financeiro dos países integrantes do centro dinâmico da economia mundial, me torno do qual gravitamos, como formação periférica que éramos e continuamos a ser. Assim:

a) ao ter início a industrialização, esses serviços estavam organizados como concessões de serviços públicos a empresas privadas estrangeiras, instituto que se ajustava perfeitamente às condições econômicas e tecnológicas então vigentes, no Brasil e no mundo;

b) essas condições entraram a mudar, tanto dentro do nosso país, como na economia capitalista cêntrica, e respondemos a essa mudança generalizando o instituto dos serviços públicos de administração direta do Estado;

c) num terceiro estágio, esse instituto foi substituído pelo de serviços públicos concedidos a empresas públicas, que chegou aos nossos dias e cujo esgotamento está no centro de nossa presente problemática econômico financeira.

Portanto, falar em colaboração ou parcerias entre os setores público e privado neste início do século XXI não é criar uma nova forma de relação entre os mesmos, mas, essencialmente, revitalizar e reestruturar uma forma de contratação que já ocorrera anteriormente, claro, que com outros moldes e agora atendendo a outros tipos de necessidade, cujo interesse por fim também é social, e sem onerar demasiadamente, em termos fiscais, o estado. Estas parcerias permitirão implementar novos projetos para ampliação de uma estrutura já existente, solidificada ao longo de um século de existência, mas que atualmente constituem um ponto crítico pela falta novos investimentos. Pela lei das PPP estes serviços serão vinculados a remuneração do parceiro privado às metas de desempenho acordadas no edital de licitação, o que induz um correto incentivo à prestação de serviço com qualidade; mas somente a experiência mostrará sua real eficácia.

## **3.2 A REGULAMENTAÇÃO DOS CONTRATOS ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO NO BRASIL**

### **3.2.1 A LEI GERAL DE CONCESSÕES**

A concessão dos serviços e obras públicas à iniciativa privada é regulamentada no Brasil pela Lei Geral de Concessões – Lei 8.987 – (Anexo A) promulgada em 13.02.1995 que teve por finalidade introduzir no ordenamento jurídico brasileiro normas gerais sobre a escolha da empresa concessionária e sobre a forma de execução do respectivo contrato de concessão. A Lei disciplina que as concessões de serviços públicos serão outorgadas após procedimento licitatório, e que por ser lei geral deve ser aplicada também por estados e municípios nas outorgas dos seus serviços públicos.

Neste modelo de concessão, entendido como tradicional ou comum, a remuneração do particular executor da obra se dá exclusivamente pela exploração do serviço através de cobrança tarifária sobre o usuário final do serviço, sendo que não há prazo máximo de duração para os contratos.

Encontram-se algumas peculiaridades, principalmente econômicas neste modelo de concessão, dentre as quais se podem destacar: a) o investimento em infra-estrutura que é feito pelo setor privado; b) a amortização dos gastos obtidos com a construção da obra que é dada pela exploração da infra-estrutura; c) necessidade de contratos de longo prazo justamente para a obtenção do retorno financeiro, e; d) o serviço é operado por quem investe na infra-estrutura, ou seja, pela empresa vencedora da licitação, o que acabou por incentivar um aumento da eficiência na prestação do serviço, bem como na fiscalização sobre a entrada e saída dos recursos.

A Lei Geral de Concessões começou a ser aplicada no setor de energia só depois da instituição da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) pela Lei Federal 9.427, de 26.12.1996. Inicialmente ela apenas regulamentava um princípio expresso na Constituição, onde toda e qualquer concessão de serviço público exige

um procedimento licitatório amplo e transparente, onde possam participar empresas de economia mista ou privadas, visando à melhoria dos serviços prestados e à modicidade das tarifas. A maioria desses serviços já eram prestados por empresas públicas ou de economia mista, criadas, especialmente, para oferecer serviços públicos cuja regulação era feita por ela própria e cujas tarifas também eram por elas calculadas e aprovadas pelo seu acionista majoritário.

Um novo modelo do setor elétrico foi implantado com a entrada em vigor da Lei Federal 11.196/2005 que introduziu novas diretrizes para o sistema de concessões, dentre elas a garantia da continuidade de oferecimento dos serviços, pois se algo inesperado ocorrer à concessionária, o banco financiador passa a assumir os encargos da concessão. Tal medida reflete uma maior segurança a todos os agentes envolvidos: consumidores, acionistas ou o poder público concedente.

Outro benefício advindo com esta lei foi a possibilidade da solução dos conflitos surgidos durante o período da execução do contrato, pelo procedimento da arbitragem pelo poder concedente. O legislador imbui-se de clarear o entendimento de que é possível o uso da arbitragem nos contratos de direito público porque este proceder está certamente atendendo aos princípios da moralidade e eficiência, solucionando as demandas com mais rapidez e conhecimento técnico, atendendo-se o princípio da moralidade, finalidade e da precaução, evitando-se ônus demasiados para os cofres públicos, sejam eles oriundos da demora na solução pela estrutura do poder judiciário, seja pelos custos financeiros diretos e indiretos sofridos com a falta de atendimento à celeridade e à eficiência regras indisponíveis e de obrigatoriedade constitucional e, portanto, obrigatórios para todos os agentes públicos.

### 3.2.2 AS PARCERIAS PÚBLICO - PRIVADAS

A Lei Federal 11.079 de 30 de dezembro de 2004, que regula as Parcerias Público-Privadas (Anexo B), define estas como sendo são um contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa: a primeira é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei

n. 8987/95 quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. A administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a administração pública seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. A mesma lei estabelece que não constitui uma parceria público-privada a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, (concessão comum) quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Estas parcerias resultam das mudanças no papel do estado, que deixa de ser produtor/planejador central e tem-se tornado, cada vez mais, um agente indutor, articulador, regulador e fiscalizador.

E embora não se ignore os diversos tipos de PPP existentes, de modo geral podemos conceituá-la como sendo um novo modelo de delegação, onde o particular assume o risco de projetar, financiar, construir e operar um determinado empreendimento de interesse público, podendo compartilhar este risco com o Estado. Mantendo a propriedade após a conclusão do empreendimento, o parceiro privado coloca os seus serviços à disposição do Estado ou da comunidade mediante um contrato de operação de longo prazo, fazendo jus a uma remuneração periódica do Estado, conforme o atendimento de metas e requisitos previamente acordados. (BARROS, 2005, p. 7-8)

As PPP são apresentadas como formas internacionalmente testadas e aproveitadas, cada qual no modelo que melhor se adequou às necessidades de onde foram aplicadas. Assim, diversas iniciativas poderiam ser qualificadas como PPP, tomadas em seu sentido mais amplo. Para se atingir uma melhor definição que possa ser aplicada ao caso brasileiro no momento presente, faz-se necessário estabelecer um encadeamento das diversas espécies de parcerias/colaboração entre os setores públicos e a iniciativa privada.

As modalidades a seguir apresentam uma gradação das formas de atuação conjunta, a partir do ponto de vista do comprometimento do setor público, da maior para a menor atuação:

- a) o Estado compra, diretamente ou através de terceirizados, produtos e serviços do setor privado (no Brasil, por meio de licitação – Lei 8.666/93);
- b) o Estado cria entes privados estatais (empresas públicas, como o BNDES, ou sociedades de economia mista, como a Petrobras);
- c) o Estado contrata entes do setor privado, com controle estatal, misto ou totalmente privado, para o exercício de uma atividade afeita ao setor público (através de autorização, permissão ou concessão);
- d) o Estado transfere uma atividade própria ou não (não necessariamente através de concessão), com retorno insuficiente ou desconhecido, garantindo ao setor privado a atratividade do empreendimento por meio de recursos públicos (essa é a nova definição de PPP, em seu sentido estrito, que integra a agenda do novo governo);
- e) o Estado transfere uma atividade auto-sustentável, com viabilidade econômica própria, e essa passagem de atividade do setor público para o privado se dá através de um *project finance*<sup>26</sup>; e
- f) o Estado, por desinteresse, estratégia ou novo marco regulatório (legalmente validados, no Brasil), transfere ativos ao setor privado, mantendo ou não compromisso com os resultados de sua operação (privatização).

Assim, no Brasil, o processo licitatório deverá envolver a oferta de um valor diferido alocado ao projeto em troca do melhor serviço para o usuário ou do menor custo para o Estado, nas modalidades de menor preço, de melhor técnica ou de técnica e preço (Lei 8.666/93). Como observado, além do ganho financeiro para o setor público, a PPP deve estimular e envolver outras vantagens, como o acesso a novas tecnologias. É importante que se possa definir *a priori* os resultados esperados dessa incorporação de melhorias (por via da modernização e ou inovação), sendo interessante que se tenha um conhecimento mensurável das necessidades de investimento para tal. Além disso, se for possível avaliar os benefícios associados ao aspecto inovador trazido por uma determinada PPP, essa avaliação

---

<sup>26</sup> Colaboração financeira, estruturada sob a forma de *project finance*, realizada no setor de infraestrutura, em operação de crédito que possua, cumulativamente, as seguintes características: a) a beneficiária seja uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), constituída para segregar os fluxos de caixa, patrimônio e riscos do projeto; b) os fluxos de caixa esperados do projeto sejam suficientes para saldar os financiamentos; e c) as receitas futuras do projeto sejam vinculadas, ou cedidas, em favor dos financiadores. (BNDES/*project finance*).

deve, de alguma forma, ser incorporada ao critério de escolha do processo de licitação. (PASIN e BORGES, 2003, p. 183).

### **3.3 EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS**

Alguns Estados brasileiros estão se adiantando quanto à realização de obras em regime de parcerias com a incitativa privada, criando legislações próprias para o estabelecimento destas parcerias.

Até o presente momento, 10 (dez) Estados além do Distrito Federal possuem legislação específica que rege todos os contratos a serem estabelecidos neste regime. São eles: Minas Gerais (Lei nº 14.868, 16 dezembro de 2003), Santa Catarina (Lei nº 12.930, de 4 de fevereiro de 2004, o segundo estado no país a sancionar este tipo de lei), São Paulo (Lei nº 11.688, de 19 de maio de 2004), Goiás (Lei nº 14.910, de 11 de agosto de 2004.), Bahia (Lei nº 9.290 de 27 de dezembro de 2004), Ceará (Lei nº 13.557, de 30 de dezembro de 2004), Rio Grande do Sul (Lei nº 12.234, de 13 de janeiro de 2005), Pernambuco (Lei nº 12.765, de 27 de janeiro de 2005), Piauí (Lei ordinária nº 5.494, de 19 de setembro de 2005), Rio Grande do Norte (Lei complementar nº 307, de 11 de outubro de 2005); no Distrito Federal as PPP's são regulamentadas pela Lei nº 3.792, de 02 de fevereiro de 2006.

Mesmo não possuindo legislação específica para PPP's, diversos estados contam com alguma experiência neste sentido. Em Mato Grosso, a revitalização de rodovias com a participação de grandes agricultores, onde os fazendeiros da soja mantêm, com máquinas e insumos estatais, algumas estradas estaduais, o que lhes permite ganhos no escoamento da produção. No Estado do Paraná presídios foram construídos e têm a administração das unidades terceirizadas; na Bahia e no Ceará, também existem experiências de "PPP carcerária". Há um intenso envolvimento dos setores hospitalares estaduais com a Fundação Oswaldo Cruz para a produção de farmoquímicos. O estado do Rio de Janeiro vem obtendo sucesso nas parcerias existentes com os pólos de tecnologia na Região Serrana e de fruticultura no Norte Fluminense. Já o município do Rio de Janeiro tem como exemplos a parceria com a operadora da Linha Amarela, para projetos ambientais de controle de enchentes nas suas margens, a garagem-estacionamento na Cinelândia e a construção das vilas

olímpicas destinadas aos Jogos Pan-Americanos de 2007. (PASIN e BORGES, 2003).

Os estados com legislação própria para PPP's também apresentam mais adiantados quanto a realização destas obras. Minas Gerais e Bahia montaram grupos de trabalho e estão implantando programas estaduais de PPP (para rodovias), procurando ouvir diferentes áreas do BNDES para avaliar a possibilidade de a instituição participar como financiador das parcerias. O que se observa na esfera estadual é também visível nos âmbitos regional e municipal. O Vale dos Sinos, no Rio Grande do Sul, com seu arranjo produtivo local para a produção de calçados, contou com a aliança entre os interesses dos setores público e privado para a introdução de inovações e para a coordenação entre os diversos agentes econômicos envolvidos no processo industrial [Schmitz (1999)]. (Op.cit)

No Estado de Minas Gerais – que saiu à frente na criação de legislação específica para PPP's (dezembro de 2003) – o planejamento da ação estatal definiu que dentre as áreas em que se quer uma maior participação privada, esta a de infraestrutura rodoviária. Foi criado o Conselho Gestor de PPP, composto pelo Governador e por representantes das Secretarias Estaduais do Planejamento, Fazenda, Transportes, Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Meio Ambiente, que ficou responsável pela Criação de uma Unidade Estadual de PPP, bem como pela aprovação das mesmas.

Em abril de 2006, foi lançado o edital do Projeto de Recuperação da Infraestrutura da Rodovia MG-050, o primeiro projeto de PPP do país na área de infraestrutura rodoviária.

Outro Estado que avança rapidamente na legislação das PPP's é São Paulo. A lei que instituiu o Programa Estadual de PPP e toda a sua estrutura é mais específica que a nacional, uma vez que define critérios voltados às demandas regionais de desenvolvimento. Assim como em noutros Estados, a criação do Conselho Gestor de PPP, vinculado ao Gabinete do Governador e integrado a outras secretaria tem por finalidade aprovar e fiscalizar projetos de parceria, opinando sobre alteração, revisão, rescisão, prorrogação ou renovação dos contratos, bem como fixar diretrizes para atuação dos representantes do Estado nos

órgãos de administração da Companhia Paulista de Parcerias – CPP, que esta diretamente vinculada à Secretaria da Fazenda.

Esta empresa foi instituída através do capital de imóveis, ações da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), NCNB, Empresa Metropolitana de Águas e Energia S.A. (EMAE), Companhia de Transmissão e Energia Elétrica Paulista (CTEEP), recursos orçamentários, royalties do gás, e recebíveis do DER, com a finalidade de viabilizar a implementação do Programa de PPP, disponibilizando bens, equipamentos e utilidades para o Estado, mediante pagamento por parte deste. Cabe-a também gerir os ativos a ela transferidos, contratar a elaboração de estudos técnicos e toda a estrutura necessária para a realização de uma obra neste regime de parceria.

São Paulo tomou a dianteira quando lançou o edital da primeira operação de Parceria Público-Privada (PPP) do Brasil. A posteriori um contrato foi assinado entre o governo estadual de São Paulo e o consórcio liderado pela Companhia de Concessões Rodoviárias (CCR) chamado de *MetroQuatro*, para a concessão de 30 anos para operar a Linha 4 do metrô de São Paulo, cujos investimentos devem totalizar US\$ 1,3 bilhões durante o período da concessão. A participação acionária neste consórcio ficou assim estabelecida: CCR detém 68% do capital da concessionária; Montgomery Participações, com 30%; Companhia francesa RATP Développement e a companhia argentina Benito Roggio Transporte, detêm 1% cada.

Este consórcio superou outra concorrente, a Odebrecht, com a oferta de um contra-pagamento de R\$ 75 milhões em dinheiro para o poder outorgante em agosto. O Banco de Investimento português Banif Primus, ajudou a formar o consórcio e gerenciou o acordo da joint-venture<sup>27</sup> e dos acionistas. Garantias financeiras foram providenciadas pela Companhia Paulista de Parcerias (CPP). O Unibanco estruturou os aspectos financeiros do negócio para o Metrô e o Estado de São Paulo, e a Light elaborou sua parte técnica. (SÃO PAULO. 2007).

---

<sup>27</sup> *Joint venture* ou empreendimento conjunto é uma associação de empresas, não definitiva e com fins lucrativos, para explorar determinado(s) negócio(s), sem que nenhuma delas perca sua personalidade jurídica. Difere da sociedade comercial (*partnership*) porque se relaciona a um único projeto cuja associação é dissolvida automaticamente após o seu término. Um modelo típico de joint venture seria a transação entre o proprietário de um terreno de excelente localização e uma empresa de construção civil, interessada em levantar um prédio sobre o local.

O contrato envolve a essência da PPP ao dividir o risco entre o consórcio e o governo. A divisão dos riscos é um dos principais argumentos das empresas privadas para não investirem mais em projetos na forma de PPP. A maior parte da renda do consórcio virá das tarifas dos passageiros, mas se os rendimentos forem inferiores aos níveis planejados, o governo deve cobrir a diferença, outra reivindicação por parte da iniciativa privada. Caso os rendimentos forem maiores do que o esperado, o consórcio deve dividir seus lucros com o estado.

Da mesma forma, apesar de o consórcio ser responsável pelo financiamento e pela operação da linha, assim como pelo fornecimento dos trens e sistemas operacionais, o governo deve fornecer várias estações, túneis e linhas de trilho. Isso significa que o governo somente pode exigir resultados específicos após cumprir suas próprias obrigações. Fisicamente, caberá ao Estado construir um túnel de 12,8 km, a estrutura de 11 estações e a linha do trem. O parceiro privado ficará responsável pelo acabamento das estações, pela instalação e manutenção dos sistemas de comunicação e de sinalização e pelo material rodante. (SÃO PAULO. 2007).

Em Santa Catarina, a Legislação Estadual que Regulamenta as PPP's entende que o

contrato de PPP é o acordo firmado entre a administração pública e entes privados, que estabeleça vínculo jurídico para implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem ao partícipe privado. (SANTA CATARINA, 2004)<sup>28</sup>

Com o objetivo de gerar novos investimentos no território catarinense, através de participações societárias ou pela celebração de contratos, nos regimes de parcerias público-privadas ou de concessão de serviços públicos, o Governo do

---

<sup>28</sup> **Lei nº 12.930**, de 04 de fevereiro de 2004, que institui o marco regulatório dos programas de parcerias público-privada no âmbito do Estado de Santa Catarina, entre outras providências. (Anexo C)

Estado criou uma empresa, vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento, sob a forma de sociedade anônima, denominada SC-PARCERIAS S/A, através da Lei Estadual nº13.335, de 28 de fevereiro de 2005, cujo capital social destinado foi de R\$ 1 bilhão de reais.

A empresa SC-PARCERIAS segundo sua lei de criação deverá priorizar os investimentos auto-sustentáveis que visem: a duplicação de rodovias em território catarinense; a conclusão e restauração da BR-282; a exploração de concessões de rodovias, bens e utilidades públicas; a ampliação, modernização e construção de portos no território catarinense; a ampliação dos sistemas de água e esgoto; a ampliação, construção e reforma de instalações de equipamentos destinados a entretenimento, lazer e incremento do turismo; e outros projetos financeiros relevantes e auto-sustentáveis no Estado<sup>29</sup>. Em meio às áreas apontadas como novos pólos de investimentos, o setor de energia, apesar de ser em certas regiões deficitário, foi relegado ao segundo plano, pois atualmente já recebe grande quantidade de investimento no Estado, seja por parte de empresas estatais, mas principalmente pela iniciativa privada.

Dentre as justificativas para a escolha destas áreas estão: nas rodovias os eixos troncais de ligação norte/sul do Estado são federais (BR 101 e BR 116); a malha ferroviária é pequena e necessita de urgente recuperação; nos portos a concessão que é federal e dada ao Estado, Município ou ao setor privado, carece de mais investimento, que estão paulatinamente ocorrendo, é urgente a ampliação e a construção de novos terminais para atender a demanda das regiões exportadoras do Estado, bem como escoar a produção de Estados vizinhos<sup>30</sup>; Santa Catarina tem um

---

<sup>29</sup> A sociedade de propósito específico SAPIENS PARQUE S/A, empreendimento público-privado situado no norte da Ilha de Santa Catarina, é considerado um investimento relevante auto-sustentável, para os fins deste artigo. (SANTA CATARINA. Lei Estadual de constituição da empresa para os projetos de parcerias público-privadas e de concessões e estabelece outras providências, 28 de fevereiro de 2005).

<sup>30</sup> Metade da produção brasileira de aves, destinada ao mercado internacional é exportada pelo Porto de Itajaí. É o principal porto de Santa Catarina, sendo o segundo maior do país em movimentação de carga e exportação, escoar também quase toda a produção do Estado. Além deste, o porto de São Francisco do Sul e o de Imbituba também são responsáveis pelo escoamento de boa parte da produção catarinense.

dos piores índices nacionais no que se refere a saneamento<sup>31</sup>, fazendo-se necessária a construção de novas redes de esgoto, para escoamento.

Para a negociação e escolha do projeto a ser implantado a Lei Estadual das PPP's atribui o uso dos seguintes critérios: o objetivo deve estar no Plano Plurianual (PPA); a capacidade de gerar receitas (rentabilidade, tarifação); interesse do setor privado; nível de maturação do projeto; impacto do investimento no ambiente econômico.

Torna-se perceptível que o Estado de Santa Catarina não pretende deslocar grandes recursos para a área energética ao observar-se que a estatal catarinense de energia elétrica (CELESC) no momento não possui participação em grandes obras, e dedica-se apenas a exploração de pequenos recursos hídricos, com a construção de Pequenas Usinas (PCH's). O contrário ocorre com a Estatal paranaense (COPEL) que atualmente tem participação em grandes obras do setor energético.

A Companhia de Energia Elétrica do Paraná (COPEL) planejou investimentos de R\$ 693 milhões para o ano de 2007, com foco nas áreas de distribuição e transmissão. Destes, R\$ 407 milhões seriam investidos em distribuição, principalmente, para reforçar a infra-estrutura da área e a qualidade do fornecimento de energia. No segmento de transmissão, a previsão é que a empresa direcionasse R\$ 180 milhões na expansão da infra-estrutura. A área será responsável, agora, pelas linhas de 230 kV, que servem ao Sistema Interligado Nacional. (COPEL, 2007)

Para a área de geração prevêem-se investimentos de R\$ 72 milhões com destaque para o início das obras da hidrelétrica de Mauá (362 MW). A usina foi arrematada por um consócio formado pelas empresas COPEL que terá 51% de ações no investimento e ELETROSUL com 49%. O investimento total no empreendimento será de R\$ 1 bilhão. A empresa aguarda aprovação de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social. (COPEL, 2007)

---

<sup>31</sup> Santa Catarina detém atualmente, dentre os estados brasileiros, um dos piores índices de atendimento à população urbana com serviços adequados de esgoto, na faixa de apenas 12%, inferior à média nacional que é de 44%.

A empresa prevê ainda investimentos de R\$ 34 milhões em telecomunicações. Ano passado, os investimentos da COPEL chegaram a R\$ 931 milhões, impulsionados pela aquisição da Usina térmica Araucária (428,35 MW), no valor de R\$ 434 milhões.

A COPEL demonstra também interesse no projeto do complexo do Rio Madeira, porém depende de uma mudança na legislação estadual, que determina que a empresa tenha participação majoritária nos empreendimentos – devido ao porte do empreendimento, a COPEL não pode ser majoritária.

### **3.4 OS NOVOS INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA ENERGÉTICA: O CASO DO PAC**

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado pelo governo federal no dia 22 de janeiro de 2007 é um programa estratégico de investimentos, cujas medidas destinam-se a gerar mais emprego e renda, desonerar e incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público e aperfeiçoar a política fiscal.

Prevê-se que as ações do PAC sejam implementadas entre os anos de 2007 e 2010, bem como estimam-se investimentos na área de infra-estrutura de todas as regiões do País, na ordem de R\$ 503,9 bilhões, que serão realizados tanto pelo setor público e empresas estatais quanto pela iniciativa privada. Os projetos serão selecionados priorizando o potencial de estímulo do crescimento econômico, inclusão social e integração regional; a sinergia que eles possam gerar; a recuperação da infra-estrutura existente; e a conclusão de projetos que já estão em andamento. (PAC, 2007)

Para coordenar as ações necessárias à implementação do programa e sua execução, foi criado o Comitê Gestor do PAC (CGPAC), composto pelos ministros da Casa Civil, Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Também foi instituído o Grupo Executivo do PAC (GEPAC), vinculado ao CGPAC, com o objetivo de consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do programa.

Dada a amplitude dos objetivos a serem atingidos, o PAC foi organizado em cinco blocos de ações: (1) investimentos em infra-estrutura logística, energética, social e urbana; (2) estímulo ao crédito e ao financiamento, um dos pilares de sustentação do crescimento sustentável; (3) melhoria do ambiente do investimento para estimular a realização dos recursos privados; (4) desoneração e aperfeiçoamento do arcabouço tributário do País; (5) e políticas fiscais de longo prazo, que darão consistência macroeconômica e sustentabilidade ao conjunto das medidas.

Realizar-se-á aqui especificamente uma abordagem apenas do primeiro bloco de ações propostos no PAC, visto que o objetivo deste estudo concentra-se no setor energético.

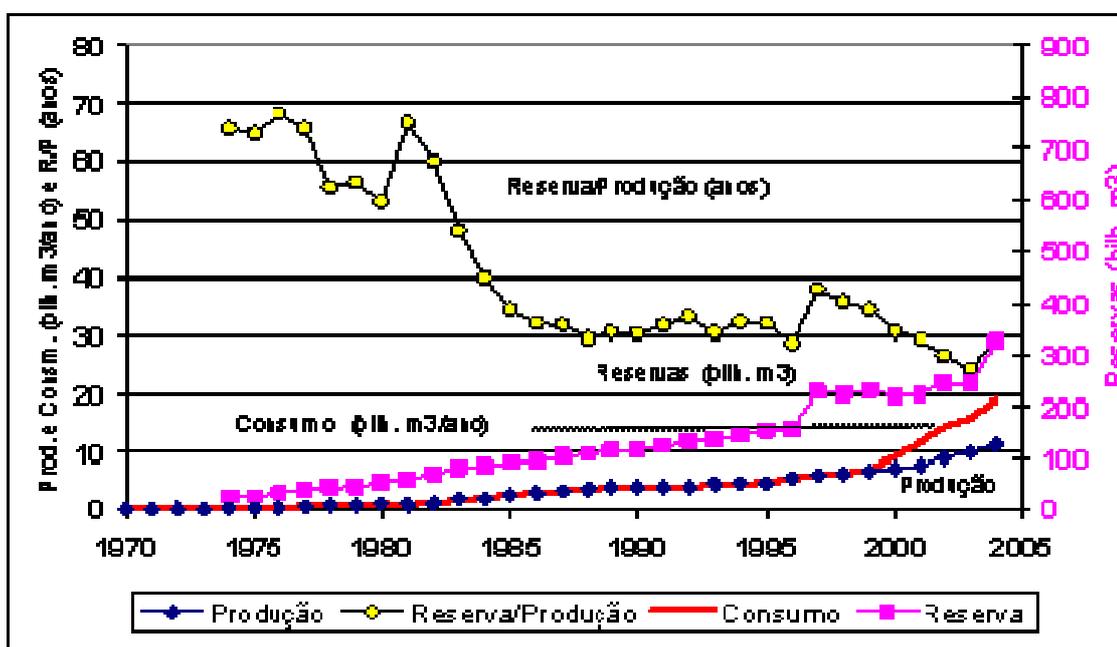
Uma das iniciativas do PAC foi a criação de um Fundo de Investimentos – FI – através do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS – que tem por objetivo financiar obras de infra-estrutura em setores estratégicos da economia do País. Inicialmente, o FI-FGTS terá R\$ 5 bilhões - valor que poderá chegar a R\$ 17 bilhões nos próximos anos – para serem investidos em energia, rodovias, ferrovias, portos e saneamento. (PAC, 2007)

Com os recursos disponíveis para investimentos, o Fundo poderá financiar no máximo 30% de cada empreendimento, que será analisado pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Não serão utilizados recursos das contas vinculadas dos trabalhadores. Os R\$ 5 bilhões iniciais, mais os outros R\$ 12 bilhões estimados para o futuro, sairão do patrimônio líquido do FGTS. (PAC, 2007)

Os investimentos em infra-estrutura energética pretendem assegurar ao País o suprimento de energia elétrica e o abastecimento de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis. São projetos que têm como meta recuperar a infra-estrutura existente, concluir os projetos em andamento e viabilizar novos empreendimentos, igualmente expressivos para o Brasil.

O Brasil detém, no momento, apenas 4,6% da reserva de gás natural conhecida na América Latina. Poder contar com uma fonte externa canalizada vinda da Bolívia, que por suas reservas e localização, apresenta-se como a melhor opção.

As reservas do Brasil (Figura 8) não admitem grande expansão a médio prazo. Com efeito, embora a razão reserva/produção venha, há quase duas décadas, mantendo-se no nível de 30 anos, a razão reserva/consumo já era, em 2004, de 17 anos. Ou seja, para que haja uma expansão sustentada da participação do GN na matriz energética brasileira com base na produção exclusivamente nacional, seria necessário um incremento significativo nas reservas locais. (ALVIM, C.F.; VARGAS, J.I., 2005)



**FIGURA 8 – Evolução da Produção, Reserva, e Demanda de gás natural no Brasil (bilhão m<sup>3</sup>)**

Fonte: ALVIM, C.F.; VARGAS, J.I. 2005

Os investimentos em gás natural têm por meta reduzir a dependência externa, com ações concentradas na ampliação da oferta doméstica. O Plano de Antecipação na Produção de Gás Natural (Plangas), prevê investimentos de R\$ 25 bilhões na exploração e processamento de gás nas bacias de Santos, Campos e Espírito Santo. Com o gás associado ao petróleo retirado de outros campos e com investimentos de R\$ 12,5 bilhões na construção de 4.526 quilômetros de novos dutos de transporte serão adicionados mais 55 milhões de m<sup>3</sup>/dia à oferta atual de gás natural. Ainda, visando maior segurança no suprimento do mercado brasileiro, está prevista a implantação de duas estações de regaseificação de gás natural

liquefeito (GNL): uma no Ceará, com capacidade de produção de 6 milhões m<sup>3</sup>/dia; e outra no Rio de Janeiro, com 14 milhões de m<sup>3</sup>/dia.

Para garantir a manutenção da auto-suficiência em petróleo, o investimento estimado é de R\$ 93,4 bilhões em pesquisas de novas áreas e no desenvolvimento da produção de combustíveis, que em 2010 deverá alcançar 2,6 milhões de barris-dia. Para o parque de refino do petróleo, serão destinados R\$ 22,6 bilhões em 10 refinarias existentes, que permitirão melhorar a qualidade do combustível, com conseqüentes ganhos ambientais, e elevar a parcela de participação do processamento de petróleo nacional pesado em substituição ao importado. (ALVIM, C.F.; VARGAS, J.I., 2005)

Para o desenvolvimento e o incremento de fontes alternativas como o álcool e o biodiesel foram destinados R\$ 13,3 bilhões em investimentos, o que até 2010 deve levar a produção de álcool a 23,3 bilhões de litros e a de biodiesel, 3,3 bilhões de litros. (EPE, 2007)

Outro ponto de grande importância é que medidas como a criação do Fundo de Investimentos em Infra-Estrutura que prevê a isenção do Imposto de Renda para pessoas físicas que invistam em Fundo de Investimento em Infra-Estrutura após cinco anos da data de aquisição da cota, proporcionam condições financeiras favoráveis à atração de investimentos. Por conseguinte, deve ocasionar a redução do custo da energia a ser gerada pelos novos projetos.

Na área de geração de energia elétrica estão previstas a implantação de novas usinas, que acrescentarão 12.386 MW de potência ao sistema interligado nacional, de modo que os R\$ 65,9 bilhões investidos garantam o atendimento dos requisitos do mercado interno de energia elétrica até 2010 e de parte da expansão prevista até 2015. Prevê-se também a construção de 13.826 km de linhas de transmissão e subestações associadas, avançando na integração eletro-energética do País e reforçando os sistemas já existentes. As instalações de Linhas e as subestações previstas e em construção somam R\$ 12,5 bilhões (figura 9).

\* Em 2005, foram agregados ao sistema elétrico nacional mais 2.425,10 MW.

ANO	2006	2007	2008	2009	2010
✱	6.203,4	398,3	186,7	-	-
✶	6.183,8	1.356,4	1.317,5	753,3	1.001,8
✷	12.162,2	773,1	806,5	2.833,8	1.026,7
<b>TOTAL</b>	<b>24.549,5</b>	<b>2.527,8</b>	<b>2.310,7</b>	<b>3.587,1</b>	<b>2.028,5</b>

Dados de 15/01/2008



Não existem restrições para a entrada em operação



Existem restrições para entrada em operação (licenciamento ambiental etc)



Graves restrições para entrada em operação (liminar judicial, inviabilidade ambiental do empreendimento etc)

**FIGURA 9 – Previsão de Entrada em Operação das Usinas em Obras entre 2005 e 2010 (MW)**

Fonte: E.P.E. 2006

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) está liberando financiamentos para a construção de diversas pequenas centrais hidrelétricas através do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica. O caso mais recente em 2007 é o de duas PCH's em Mato Grosso, controladas pelo grupo pernambucano Cornélio Brennand e Koblitz Energia<sup>32</sup>, que receberam financiamento de R\$ 167 milhões. Os dois investimentos totalizam R\$ 265 milhões e somam capacidade instalada de 57,3 MW. A primeira delas, PCH Canoa Quebrada contará com financiamento direto do BNDES no valor de R\$ 76,7 milhões, o que corresponde a 66% do investimento total. Já para a PCH Garganta da Jararaca, o financiamento é do valor de R\$ 90,6 milhões (77,14% dos investimentos). (EPE, 2007)

<sup>32</sup> A Koblitz é uma empresa brasileira de engenharia que atua no segmento de geração e cogeração de energia desde 1975, nos mercados industrial e comercial. Na área industrial, a Koblitz tem experiência no desenvolvimento de projetos para usinas de açúcar e álcool, fábricas de alimentos, bebidas, cimento, madeira, óleos vegetais, empresas de beneficiamento de arroz, papel, cerâmica, frigoríficos, siderúrgicas, têxtil e outros. No segmento comercial atua na construção de centrais distritais, edifícios comerciais, hospitais, hotéis e shopping centers.

Um dos efeitos econômico-social do projeto Canoa Quebrada é o de expandir a oferta de energia em uma região com expressivo crescimento da atividade agropecuária. A construção da hidrelétrica causou baixo impacto ambiental, uma vez que o lago formado pela usina será relativamente pequeno, já que a barragem estará quase totalmente “adequada” ao leito do rio.

No estado de Mato Grosso estão em operação 34 PCHs que juntas são responsáveis pela produção de 337 MW de potência. Outras 13 pequenas centrais estão em construção e vão incorporar a curto e médio prazos mais 233 MW. O total de empreendimentos energéticos em operação no Estado é de 101 produzindo 1.918.305 KW de potência, destes oito usinas hidrelétricas (UHE) e 42 usinas termelétricas (UTE). (ANEEL, 2007)

Atualmente, o projeto que mais recebe a atenção do Governo federal é o da construção do complexo hidrelétrico do Rio Madeira que deverá custar R\$ 43 bilhões, segundo informações contidas nos estudos de viabilidade disponíveis na Agência Nacional de Energia Elétrica. A estimativa inclui as duas usinas, eclusas, interligações de interesse restrito e linhas de transmissão. As hidrelétricas terão capacidade de geração de 6.494 MW.

A hidrelétrica de Santo Antônio deve custar R\$ 12,72 bilhões, não incluindo as eclusas, que significam mais R\$ 730 milhões; e a interligação de interesse restrito, outros R\$ 350 milhões. O projeto totaliza R\$ 13,8 bilhões em investimentos. A usina contará com 44 unidades geradoras Bulbo com uma potência instalada de 3.168 MW. De acordo com os estudos, a energia média será de 2.200,13 MW médios e a firme, de 2.143,95 MW médios. (ANEEL, 2007)

Com isso, o custo do kW instalado ficará em R\$ 4.033,22 e o custo da energia gerada, em R\$ 91,58/MWh. A usina de Santo Antônio deverá ficar pronta seis anos e dez meses após o início da construção. A segunda e maior usina do complexo, Jirau terá capacidade instalada de 3.326,4 MW. As estimativas para início da operação e conclusão das obras são os mesmos de Santo Antônio. A hidrelétrica deve custar aos empreendedores R\$ 13,04 bilhões mais os investimentos nas eclusas, R\$ 650 milhões; e o da interligação de interesse restrito, R\$ 580 milhões. Portanto, o custo da usina chegará a R\$ 14,27 bilhões. (ANEEL, 2007)

O complexo é considerado essencial pelo governo para garantir o abastecimento de energia do país a partir de 2012, porém problemas com a licença ambiental que autoriza os estudos para realização do projeto vêm atrasando a licitação do empreendimento, que foi autorizada apenas em meados de 2007. Enquanto esse aspecto não se define, potenciais investidores se organizam para formatar consórcios para viabilizar o custo elevado das duas usinas; dentre estes esta a Odebrecht que firmou contrato com Furnas S.A. para participarem juntas do processo de licitação.

Outros investidores também manifestaram interesse de participar no projeto do Rio Madeira, dentre elas a Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL Energia)<sup>33</sup>, porém a empresa tem interesse desde que a maioria do capital investido seja privado, por consequência também o controle acionário. Para o presidente da empresa, Wilson Ferreira Junior, a CPFL queria uma liderança privada para ter controle do processo e dos prazos da obra, porém com Furnas no consórcio, a maior parte dos investimentos seria proveniente do setor público.

A empresa também manifestou interesse em adquirir os ativos da Cia. Brasileira de Energia e da Cia. Energética de São Paulo (Cesp), pela proximidade do centro que é São Paulo, denotando os planos de expansão da Companhia. Além disso, estuda também a possibilidade de investir em térmicas a carvão, pois a CPFL está entrando fortemente no Rio Grande do Sul, com a aquisição da empresa Rio Grande Energia (RGE), e por isso a necessidade por oferta de energia pode levar a empresa a investir em térmicas pela indisponibilidade de gás natural e também porque o estado abriga a maior reserva de carvão mineral do país, mas ainda não há nada definido. (CPFL, 2007)

A CPFL Energia, através da CPFL Geração é atualmente o maior investidor privado em projetos de geração de energia do Brasil, tanto na ampliação da capacidade instalada com a repotenciação de Pequenas Centrais Hidrelétricas

---

<sup>33</sup> A CPFL Energia S/A é uma holding que controla empresas e empreendimentos privados nas áreas de geração, distribuição e comercialização de energia elétrica, atuante nos mercados livre e regulado. Dentre seus acionistas encontram-se expressivos grupos empresariais brasileiros, aliados aos grandes fundos de pensão do país: a VBC Energia S.A. (Bradespar, Grupo Camargo Corrêa e Grupo Votorantim), a 521 Participações S.A. (Previ) e a Bonaire Participações S.A. (Funcesp, Sistel, Petros e Sabesprev).

(PCHs) como na construção de usinas de grande porte. Desde 2001 a empresa vem intensificando seus investimentos em geração de energia elétrica, com a participação em seis empreendimentos de geração hidrelétrica nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Estes empreendimentos terão uma capacidade instalada de 2.785 MW, com investimentos da ordem de R\$ 6,3 bilhões, cabendo à CPFL a metade deste valor. Além desses empreendimentos, a CPFL adquiriu também em 2001, 51,5% da Usina Serra da Mesa, em Goiás, ampliando em 657 MW sua capacidade instalada.

Ainda em 2006 a Aneel realizou 27 estudos de inventário do potencial de produção de energia elétrica ainda não aproveitado que identificaram 124 pequenas centrais elétricas e 15 usinas hidrelétricas, com potencial de produção equivalente a 6.075 MW, que acrescidos ao potencial levantado em estudos anteriores somam aproximadamente 50.670,9 MW, o equivalente a 58% da atual capacidade instalada do país (96.302 MW). Estes estudos serviram como subsídio ao processo de outorga de futuros empreendimentos hidrelétricos necessários ao aumento da oferta de energia (ANEEL, 2007). O montante não considera valores relativos à importação, à geração eólica e à parte paraguaia de Itaipu.

Já o Plano Decenal de Expansão da Energia Elétrica 2007-2016 prevê a oferta de 5.876,8 MW provindos de sete hidrelétricas cujas licitações estima-se que acontecerão entre 2009 e 2010, totalizando R\$ 167,5 bilhões em investimentos.

Este plano foi elaborado com base em dois cenários de planejamento: um inferior, cujo crescimento médio do Produto Interno Bruto é de 4,2% ao ano, onde a potência instalada teria uma elevação de 48,79% em relação ao montante em operação hoje no país e somaria 137.486 MW. Para tal será necessária adição média de cerca de 4,5 mil MW por ano. Num cenário de expansão superior, com crescimento médio da economia de 4,9% ao ano, a potência instalada sofreria uma elevação de 54,85% em comparação com a capacidade atual. Neste caso, o país teria que contar com adição média de 5 mil MW por ano até 2016, totalizando ao final uma oferta de 143.086 MW (EPE, 2007).

Para atender a essa demanda de energia o país está contando com a entrada em operação de sete novas hidrelétricas recém-mapeadas e que devem começar a

funcionar entre 2014 e 2015, gerando um total de 5.876 MW. A lista inclui a usina de Marabá (2.160 MW) no Rio Tocantins, fronteira do Maranhão com o Pará, e as seguintes usinas no Rio Teles Pires (Mato Grosso): Sinop (461 MW), Colíder (342 MW), Teles Pires (1.820 MW), Foz do Apiacás (275 MW), Magessi (53 MW) e São Manuel (746 MW), que se somarão à grandes projetos como o complexo do Rio Madeira, e Belo Monte (11.182 MW).

Quadro 4 – Previsão de Acréscimo e Demanda de Energia Elétrica até 2016

		Consumo em mil GW/h	Acréscimo em mil GW/h	Acréscimo em %
<b>Consumo atual</b>		388,3	----	----
<b>Consumo 2016<sup>34</sup></b>	<b>(PIB 4,2%)</b>	636,6	248,3	63,9
	<b>(PIB 4,9%)</b>	673,1	284,8	73,3

Fonte dados: EPE, 2007.

Mais de 90% da energia elétrica produzida no País vem de exploração das 646 usinas hidrelétricas. Porém, paulatinamente vão surgindo outras iniciativas do setor para geração de energia a partir de fontes renováveis como a biomassa (bagaço da cana, resíduos de madeira, sementes, etc). Atualmente são 275 usinas de produção utilizando essas fontes, sendo a geração de energia a partir do bagaço de cana a que mais produz, com 231 empreendimentos, o que é explicado pela grande produção de cana-de-açúcar no País, o que possibilita instalar em uma mesma área de produção o emprego de tecnologia integrada para geração de energia responsável por abastecer as usinas de álcool e açúcar. (EPE, 2007)

<sup>34</sup> Cálculo de Crescimento médio do Produto Interno Bruto (PIB) projetado para 4,2 e 4,9% ao ano 2007 – 2016 (EPE, 2007).

### **3.5. A CONCESSÃO DE SERVIÇOS EM SANTA CATARINA: O CASO DAS CENTRAIS HIDRELÉTRICAS**

No Estado de Santa Catarina encontram-se atualmente grandes empreendimentos Hidrelétricos (figura 10), sejam em fase de construção ou já entregues, destacando-se entre esses as Usinas Hidrelétricas de Ita, Machadinho, Campos Novos, Barra Grande, Pai Quere e Foz do Chapecó, todas em território catarinense ou na divisa com o Estado do Rio Grande do Sul. Estas usinas enquadram-se no modelo de contrato regido pela Lei Geral de Concessões (9.427, de 26.12.1996) que aplicada no setor de energia regulamenta toda e qualquer concessão de serviço público, através de uma licitação, onde participam empresas de economia mista ou privada.

No total são 93 empreendimentos em operação no Estado, gerando 5.456.190 kW de potência. Está previsto para os próximos anos uma adição de 2.450.825 kW na capacidade de geração, proveniente dos 11 empreendimentos atualmente em construção e mais 57 com sua Outorga assinada. (ELETROBRAS, 1993-2015)

A Usina Hidrelétrica de Ita, localizada no rio Uruguai, foi a primeira destas grandes obras a entrar em funcionamento, no dia 15 de junho de 2000. Sua potência instalada é de 1.450 MW e custo total de R\$ 1,2 bilhões, sendo que a energia gerada é suficiente para atender 61% do consumo total de Santa Catarina e 31% do consumo total do Rio Grande do Sul. Conectada ao Sistema Sul/Sudeste e Centro-Oeste, a usina atende a demanda brasileira e devido a sua localização oferece maior confiabilidade no suprimento energético dos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Esta usina foi construída através de um consórcio firmado em agosto de 1995, entre a Eletrosul e Empresas Associadas da Itá Energética S.A. (ITASA), formada pela Companhia Siderúrgica Nacional, Odebrecht e Cimentos Itambé.

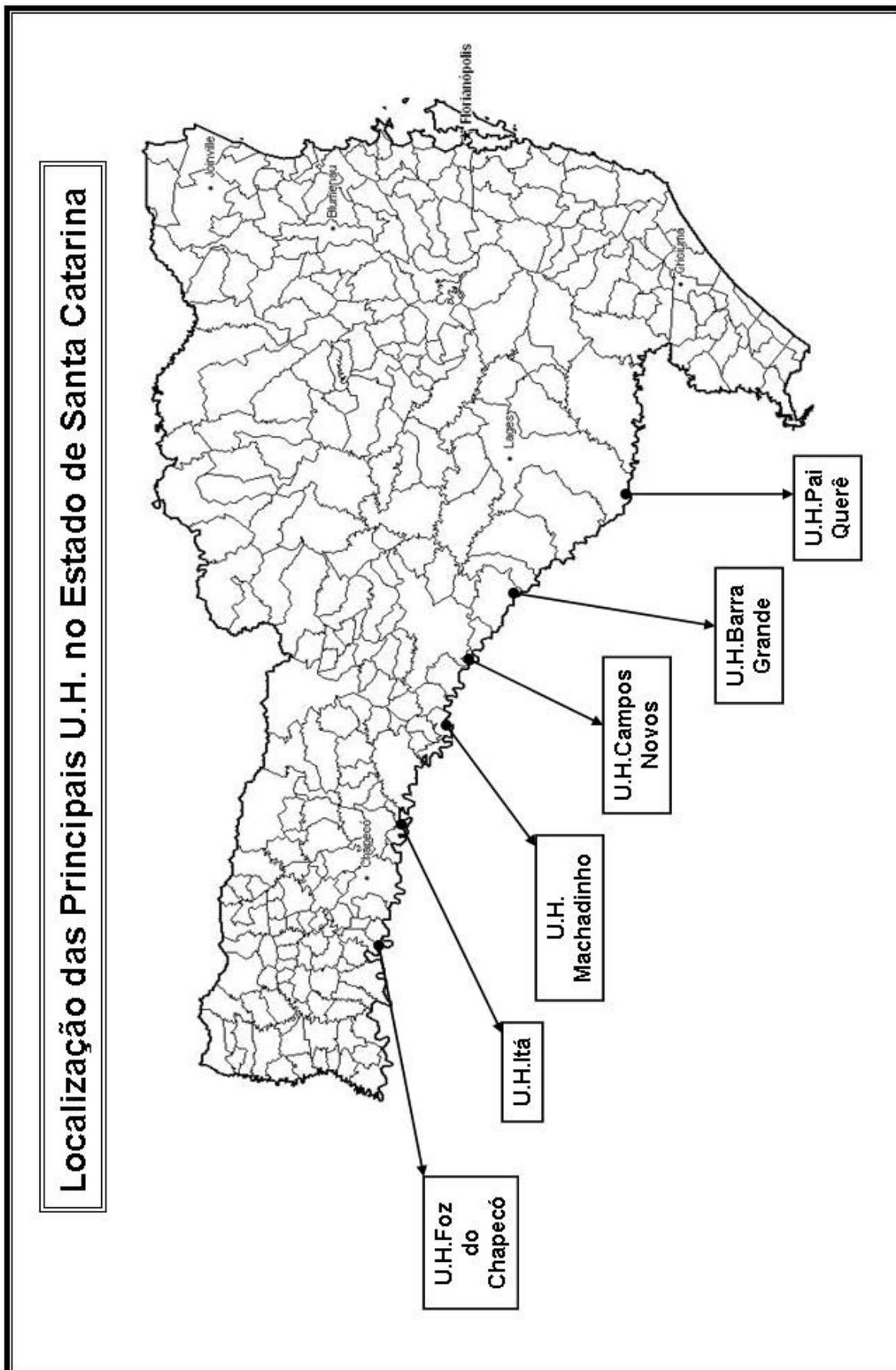


FIGURA 10 – Localização das principais U.H. no estado de Santa Catarina

Em seguida (2002) entrou em operação a Usina Hidrelétrica de Machadinho construída na fronteira de Santa Catarina com Rio Grande do Sul no Rio Pelotas, um dos rios formadores da bacia hidrográfica do Rio Uruguai, na divisa dos Estados de Santa Catarina (Município de Piratuba) e Rio Grande do Sul (Município de Maximiliano de Almeida).

Com a modificação da legislação pertinente quanto às concessões de Serviços Públicos na década de 1990, que permitiu a participação de parceiros privados nas obras, a ELETROSUL detentora da concessão para construção da Usina de Machadinho, promoveu uma licitação para buscar parceiros e viabilizar a conclusão do empreendimento, tendo sido vencedor do certame o Consórcio GEAM, Grupo de Empresas Associadas Machadinho - GEAM, que hoje tem o nome de Machadinho Energética SA (MAESA), constituída de 11 empresas - sendo 7 privadas e 4 estatais. A MAESA e a ELETROSUL constituem o Consórcio Machadinho, responsável pela construção da Usina de 1140 MW de potência. (ELETROSUL, 2007)

No ano de 1997, foi assinado o Contrato de Compartilhamento da Concessão, entre o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE e o Consórcio Machadinho, por um período de 35 anos, que poderá ser prorrogado, caso seja do interesse das partes. Em março de 1998 foi assinado o contrato entre o GEAM, hoje MAESA, e a UNEMAC - União de Empresas Fornecedoras de Machadinho, sendo iniciada de imediato a construção da obra com a mobilização da empresa construtora. A previsão para operação comercial da primeira máquina com 380 MW estava prevista para agosto de 2002, a segunda para Dezembro de 2002 e a terceira para Abril de 2003. Porém, com a conclusão antecipada da obra, no final de 2001, a hidrelétrica entrou em operação comercial no dia 31 de janeiro de 2002, antes do previsto no cronograma de concessão da Aneel. O investimento total da obra teve uma redução de custos de US\$ 71 milhões em relação ao orçamento inicial de US\$ 618 milhões. (ANEEL, 2007)

Três anos mais tarde entrou em funcionamento a usina hidrelétrica Barra Grande localizada no Rio Pelotas, entre os municípios de Anita Garibaldi (SC) e Pinhal da Serra (RS). Sua primeira unidade entrou em operação comercial em novembro de 2005, mas atualmente o empreendimento opera com sua capacidade

máxima que é de 698,25 MW; porém, a potência instalada é de 708 MW. A obra foi construída por um consórcio formado pela Alcoa Alumínio S/A que possui a maior parte do empreendimento (42,2%), a CPFL Geração (25 %), a Companhia Brasileira de Alumínio (CBA) (15%), o Grupo Camargo Corrêa Cimentos S/A (9%) e a DME Energética Ltda. (8,8%) (ANEEL, 2007).

A obra gerou 2,8 mil empregos diretos na construção da usina. Na operação, 60 vagas permanentes foram criadas. O investimento total superou os US\$ 500 milhões. Sua barragem tem 195 metros e está entre as mais altas do mundo, mas, apesar disso, apresenta uma relação potência x área inundada melhor que a média do parque gerador brasileiro.

A usina hidrelétrica Campos Novos localizada no rio Canoas entre as cidades de Campos Novos e Celso Ramos, a mais recente das grandes obras inauguradas, entrou em operação com suas três máquinas no ano de 2007, totalizando 880 MW de potência instalada. Sua barragem é uma das mais altas do mundo com 202 metros e área inundada de apenas 33 Km<sup>2</sup>. A usina representa um investimento de R\$ 1,5 bilhão, e participam como acionistas do consórcio as empresas CPFL Geração de Energia S.A., Companhia Brasileira de Alumínio S.A., Companhia Níquel Tocantins S.A., a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) e a Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC). (CELESC, 2007)

Os municípios de Campos Novos, Celso Ramos, Abdon Batista e Anita Garibaldi são diretamente afetados com a implantação da usina e têm o direito a parcelas da Compensação Financeira<sup>35</sup> pela Utilização de Recursos Hídricos para Geração de Energia Elétrica (CFURH) em consequência da inundação de suas áreas pelo reservatório da usina hidrelétrica de Campos Novos, localizada no rio

---

<sup>35</sup> A legislação determina que as hidrelétricas recolham 6,75% do valor obtido com a geração de energia a título de Compensação Financeira. O encargo é previsto na Constituição Federal e os recursos arrecadados são distribuídos por sistema de rateio. Desse percentual, 6% são divididos entre municípios, estados, ministérios de Minas e Energia (MME) e do Meio Ambiente (MMA) e Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico Tecnológico. O restante - 0,75% - é destinado especificamente à implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Em 2007, 626 municípios e 21 estados, além do Distrito Federal, já foram beneficiados com a Compensação Financeira, num total de R\$ 153 milhões. Em 2006, os recursos totais da compensação distribuídos aos municípios e estados somaram R\$ 880 milhões. (ANEEL, 2007)

Canoas. A área total inundada pelo reservatório da usina é 40,76 quilômetros quadrados (km<sup>2</sup>) no território dos quatro municípios.

Além dos royalties, a empresa deverá pagar a outorga, ou seja, pagamento pelo uso da água, em cumprimento da lei federal 9.433/97. O valor correspondente à outorga, que não atinge um milhão de reais, ficou estipulado em cerca de R\$ 7,4 mil anuais. Aproximadamente 90% deste valor serão utilizados pela Agência Nacional de Águas (ANA), na bacia hidrográfica da região.

No ano de 2001 a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) realizou diversos leilões para concessão de grandes aproveitamentos hidrelétricos<sup>36</sup>, dentre eles o da usina hidrelétrica Foz do Chapecó, em Santa Catarina. O Consórcio Foz do Chapecó, composto pela Companhia Estadual de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul (CEEE), a Companhia da Serra da Mesa e a Companhia Vale do Rio Doce obteve a concessão para a construção e exploração da Usina que será construída na fronteira entre os municípios de Alpestre, no Rio Grande do Sul, e Águas de Chapecó, em Santa Catarina.

Ainda, neste mesmo leilão o Consórcio Volta Grande, formado pelo Grupo Camargo Corrêa através da VBC Energia, Alston e Consórcio Nacional de Engenheiros Construtores (CENEC) venceu a disputa e vai liderar o consórcio de prestadores de serviço, como responsável pela engenharia, compra das máquinas, ou seja, a construção; cuidando do conjunto da obra até a entrega da usina pronta aos proprietários.

Das empresas proprietárias da hidrelétrica, a divisão acionária se estabeleceu desta forma: Companhia Vale do Rio Doce – CVRD (40%), Serra da Mesa Energia S.A. (40%) e Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE (20%). Porém, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) vendeu sua cota de participação no consórcio (40%) para Furnas Centrais Elétricas, subsidiária da *holding* estatal, pelo valor de R\$

---

<sup>36</sup> O dimensionamento energético de uma usina hidrelétrica para empreendimentos de médio a grande porte com potência maior do que 30 MW, ou aqueles que não atendam a Resolução da ANEEL n. 394, se dá na fase dos Estudos de Viabilidade, quando então são fixados os parâmetros físico-operativos que irão inclusive embasar o processo de licitação da outorga de concessão, principalmente no que diz respeito aos valores de energia e potência asseguradas, quando for o caso. A definição destes parâmetros se dá de acordo com a metodologia e os critérios usuais do Setor Elétrico brasileiro, que estão condensados no documento intitulado Instruções Para Estudos de Viabilidade de Aproveitamentos Hidrelétricos - ELETROBRÁS/DNAEE - abr/97.

9 milhões; com isso, a hidrelétrica passa a ter maioria societária estatal; a Empresa Serra da Mesa Energia S.A. também comercializou sua cota de participação no projeto com a CPFL Energia. (CPFL, 2007)

Para o presidente da Eletrobrás, Aloísio Vasconcelos, a composição societária da hidrelétrica pode seguir por dois caminhos, já que a estatal gaúcha (CEEE) oficializou o interesse em vender sua participação na usina: um é a CPFL Energia passar a deter 51% do capital social da usina e a Eletrobrás ficar com os 49% restantes; outra possibilidade é a entrada de um novo parceiro privado no projeto.

Segundo a CVRD, a empresa desistiu de sua participação por questões de localização da hidrelétrica, situada nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Quando a companhia adquiriu o empreendimento, havia a previsão de redução dos submercados, de quatro para dois, mas isso não ocorreu. Como a empresa de mineração concentra atividades no Norte e Sudeste e os preços entre os submercados sofrem variações diferenciadas, a Vale decidiu vender sua participação.

Esta transferência acionária esteve sujeita à apreciação no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que aprovou a venda da participação de 40% da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) para a Sociedade de Propósito Específico Chapecoense. O processo no CADE foi a última etapa de concretização do negócio. A venda da parte correspondente à Vale já foi aprovada pela Agência Nacional de Energia Elétrica. O controle acionário de Foz do Chapecó está com a SPE Foz do Chapecó Energia.

Esta concessão é válida por um período de 35 (trinta e cinco) anos e o prazo máximo requerido para o início da geração de energia elétrica é de 84 (oitenta e quatro) meses após a assinatura do contrato. O preço por esta concessão envolve pagamentos anuais pelo consórcio no valor de R\$ 18 (dezoito) milhões do 8º (oitavo) ao 35º (trigésimo quinto) ano da concessão. O tempo previsto para a construção da usina é de 7 (sete) anos e estima-se a geração de 2.200 empregos diretos e outros seis mil indiretos. O valor do investimento na obra deve ser de mais de R\$ 2,2 bilhões.

Conjectura-se que a Usina Foz do Chapecó também será fonte de receitas para os municípios na sua área de abrangência. Prefeituras catarinenses e gaúchas receberão *royalties*<sup>37</sup> sobre a produção de energia e os moradores, indenizações pelas propriedades que ficarão submersas ou dentro da área da usina. Pelos cálculos do Consórcio Energético Foz do Chapecó, 1.522 famílias terão direito a receber benefícios que incluem cartas de crédito e relocação em assentamentos rurais. Para a construção da obra serão adquiridos no total 600 hectares<sup>38</sup> de terra, embora a formação do lago da usina inundará pela previsão apenas 39,2 quilômetros quadrados

As obras para a construção da usina foram iniciadas em dezembro de 2006. O cronograma (2007) prevê a ligação da primeira turbina em 42 meses, ou seja, a geração de energia deve iniciar no segundo semestre de 2010, sendo que até o final de 2011 devem ser ligadas todas as turbinas. A usina hidrelétrica Foz do Chapecó terá potencial de geração de 855 MW e abastecerá o Sul e Sudeste do país.

Contudo, grandes empreendimentos hidrelétricos além de grande quantidade de energia geram também grandes problemas ambientais, o que por diversas vezes acaba embargando a construção destas obras. Sete obras foram apresentadas no balanço do PAC com o carimbo vermelho que indica andamento "preocupante", ou atraso significativo no cronograma da obra. Cinco delas estão na área de energia, sendo que em quatro delas há referências a pendências com licenças ambientais: é o caso da usina hidrelétrica de Pai Quere, projetada para ser construída sobre as águas do rio Pelotas, entre os Municípios de Lages (SC) e Bom Jesus (RS), que está com análise de Rima paralisada no Ibama desde julho de 2003, devido principalmente a necessidade de um estudo ambiental sobre a bacia do rio Uruguai, frente às várias hidrelétricas que lá foram ou estão sendo construídas.

---

<sup>37</sup> Os *royalties* constituem uma das formas mais antigas de pagamento de direitos. A palavra *royalty* tem sua origem no inglês *royal*, que significa "da realeza" ou "relativo ao rei". Originalmente, *royal* era o direito que os reis tinham de receber pagamento pela extração de minerais feita em suas terras. No Brasil, os *royalties* são aplicados quando o assunto são recursos energéticos, sendo uma compensação financeira que as empresas exploradoras e produtoras desses bens devem ao Estado e cujo pagamento é feito mensalmente. Embora a legislação que rege o pagamento dos *royalties* no Brasil seja antiga - estabelecida em 1953 pela mesma lei que criou a Petrobrás, apenas em 11 de janeiro de 1991, entrou em vigor no Brasil o Decreto n° 1, que discriminava a distribuição de *royalties* a Estados, municípios e órgãos federais.

<sup>38</sup> Um **hectare** (símbolo: **ha**) é uma unidade de medida de área equivalente a 100 ares (unidade métrica de medida de área), ou ainda, um hectare é equivalente a 10.000 metros quadrados.

Estudo feito pela Agencia Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), mostra que o País deverá agregar à sua geração atual até 2010, com a entrada em operação de 46 hidrelétricas, um total de 12.678,8 MW. Porém, devido aos entraves ambientais e as brigas judiciais com o Ministério Público Federal, essa expectativa cai para quase a metade (6.285,7). (QUEIROZ, 2004, p. A-7).

O problema, porém, não se restringe apenas as grandes hidrelétricas, mas também PCH's, termelétricas e centrais geradoras eólicas. Contudo, as grandes Usinas Hidrelétricas são apontadas como tendo graves problemas para entrada em operação. Estes problemas vão desde o não recebimento de licença de instalação até a total inviabilidade ambiental do empreendimento (SCHAPPO, 2004).

Devido a grande exploração dos recursos hídricos no estado de Santa Catarina com a construção de grandes hidrelétricas e mais, com os entraves causados por problemas ambientais para a implantação das mesmas, cada vez mais surgem solicitações de concessão para a construção de PCH's<sup>39</sup>. As recentes mudanças institucionais e regulamentares, introduzindo incentivos aos empreendedores interessados e removendo uma série de barreiras à entrada de novos agentes na indústria de energia elétrica, assim como a revisão do conceito de pequenas centrais hidrelétricas (PCHs) têm estimulado a proliferação de aproveitamentos hidrelétricos de pequeno porte.

Contudo, estas pequenas usinas têm por objetivo em sua maioria atender a demanda de uma pequena indústria ou grupo industrial; quando para crescer a oferta no sistema, a quantia é muito pequena. A partir de 1998 a construção destas unidades de geração foi incrementada por meio de uma série de mecanismos legais e reguladores. As resoluções elaboradas pela ANEEL permitem que a energia gerada nas PCH's entre no sistema de eletrificação, sem que o empreendedor pague as taxas pelo uso da rede de transmissão e distribuição. As PCH's são

---

<sup>39</sup> As Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH's) caracterizam-se por apresentar potência instalada superior a 1 MW e igual ou inferior a 30 MW e com o reservatório com área igual ou inferior a 3 Km<sup>2</sup>, esse tipo de empreendimento possibilita um melhor atendimento às necessidades de carga de pequenos centros urbanos e regiões rurais. (ANEEL, 2004)

dispensadas ainda de remunerar municípios e Estados pelo uso dos recursos hídricos.

A energia produzida nestes empreendimentos se somada não fazem frente a uma grande usina, como a UH Campos Novos, por exemplo. Com sua capacidade de geração em 880 MW, seriam necessárias 88 PCH's com potência média de geração de 10 MW para equivaler a contribuição energética desta hidrelétrica. No entanto muitas dessas PCH's não chegam a potencia instalada de 10 MW, e poucas as que superam esta marca. Vale ressaltar ainda que a somatória dos impactos causados com a construção desses empreendimentos em efeito cascata numa Bacia Hidrográfica poderiam se equiparar ou até superar os de uma grande hidrelétrica.

Em Santa Catarina o Decreto Estadual 4.778, regulamentou a outorga pelo uso da água por bacia hidrográfica e estabeleceu critérios para o mesmo, ainda de acordo com o plano nacional de recursos hídricos. Assim, ficou estabelecido que o Estado deve lançar edital de chamamento para cadastro dos usuários de cada bacia hidrográfica, que depois de cadastrados devem solicitar sua outorga. Porém este edital só poderá ser lançado para as bacias que tiverem o Comitê de Bacia instalado e o Plano de Bacia aprovado. No Plano estão definidos os critérios para outorga, como as prioridades de uso. A lei federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, aponta dois usos prioritários: abastecimento humano e dessedentação de animal, o que deve ser seguido por todas as bacias. Contudo, o próximo uso prioritário é definido em cada bacia, seguindo seus interesses, que podem variar conforme sua necessidade ou "vocação" econômica (indústria, geração de energia, irrigação, etc).

No Estado apenas a bacia do rio Cubatão do norte teve o edital lançado e atualmente estão sendo analisadas e concedidas outorgas, para seguir exatamente o "espírito" da lei, que diz prevê uma gestão de recursos hídricos integrada por bacia hidrográfica e participativa (os agentes que se beneficiam diretamente e demais interessados devem integrar os comitês das bacias, cuja participação é efetiva dentro da elaboração dos planos).

Na bacia do rio Itajaí está sendo realizado o cadastramento dos usuários e as outorgas serão dadas após este processo. A bacia do Rio Tubarão já tem seu plano de uso e provavelmente será a próxima a ter cadastro e outorga. O Estado assegurou recursos financeiros para a elaboração dos planos das bacias hidrográficas dos rios Timbó, Jacutinga e Chapecó, que também deverão ter, na seqüência, cadastro e outorga. Nas demais bacias, não existe nada de concreto até o presente momento, exceto o fato de estar em elaboração o Plano Estadual de Recursos Hídricos, que dará diretrizes gerais de outorga para o Estado.

Perante isto o Estado não está concedendo nenhuma outorga para aproveitamento hidrelétrico de pequeno porte, no caso micro e PCH's. Contudo, empreendedores interessados e a própria Agência (ANEEL) estão exigindo a outorga ou a reserva de disponibilidade hídrica perante o Estado, legalmente está impedido de privilegiar PCH's ou qualquer outro usuário.

Tais fatos evidenciam um cenário delicado para a expansão da oferta energética. De um lado as empresas que mesmo amparadas pela legislação federal, que favorece o investimento em PCH's, encontram barreiras nas leis de outorgas estaduais (os Estados são responsáveis pela concessão de uso dos recursos hídricos), ou mesmo os problemas envolvidos o processo de licenciamento ambiental que podem paralisar a construção de grandes UHE. Do outro lado encontra-se a própria Política Nacional de Recursos Hídricos que prevê que os Estados devem elaborar planos para o uso dos recursos hídricos por bacia hidrográfica, e a partir das prioridades ali estabelecidas é que deverão conceder a outorga de uso; ou seja, a legislação favorece por um lado ao mesmo tempo em que cria novas barreiras.

## IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como observado nos capítulos anteriores, o Estado brasileiro era até a década de 1980 o principal agente produtor e fomentador da economia nacional, via industrialização. A montagem da infra-estrutura e principalmente dos serviços de utilidade pública, como energia elétrica, coube ao Estado porque, além de o volume de investimentos a ser aplicado ser altíssimo e seu retorno muito lento, o setor privado nacional não tinha condições de fazê-lo.

Porém, no final desta década um quadro de crise macroeconômica, falta de crédito internacional e perda de capacidade de autofinanciamento das empresas resultou em um cenário de estagnação estrutural da Administração como um todo, e iniciou um processo de paralisia dos serviços públicos essenciais de infra-estrutura, como os de transporte, energia, telecomunicação, petróleo, saneamento básico, dentre outros. Esses serviços estavam próximos de um colapso na sua disponibilização para a sociedade em geral.

Assim, a década de 1990 foi marcada pela tentativa de transformar o Estado e racionalizar o setor público, cuja capacidade de investimento encontrava-se esgotada, implantando a privatização e concedendo os setores estratégicos de infra-estrutura, mantendo na Administração Pública apenas os meios institucionais de controle e regulação. Esta reforma atingiu o setor elétrico e resultou na criação da ANEEL, possuía diferentes objetivos que individualmente eram válidos e necessários, porém, quando somados se invalidavam mutuamente.

Porém, antes da criação da ANEEL (1996) e do ONS (1998), foram privatizadas as primeiras empresas, de distribuição como a ESCELSA (Espírito Santo Centrais Elétricas S.A.) em 1995 e a LIGHT em 1996; em seguida, foram desverticalizadas e vendidas empresas estaduais e empresas de distribuição de porte como a CEEE, a ELETROPAULO, a CPFL e a CESP, simultaneamente à implantação dos referidos órgãos reguladores. Essa postura conduz à conclusão que a intenção mesma da reforma era a privatização, que o modelo proposto visava a facilitar essa decisão política e que o governo estava procurando se livrar dos ativos que pudessem gerar déficit de caixa futuros e comprometimentos com novos

investimentos que apoiariam o desenvolvimento econômico. Ante à indagação das razões dessa atitude, era comum a associação com o objetivo de equilíbrio fiscal e de balanço de pagamentos, compromissos assumidos com o FMI.

A política adotada pelo governo brasileiro para o setor de energia elétrica, entre outros, seguiu a linha das privatizações, com a venda de muitas concessionárias e sistemas para a iniciativa privada, que se confronta com a proposta de I. Rangel da concessão dos serviços, que consiste em transferir para uma empresa privada um serviço, ou parte dele, que esteja carecendo de investimentos, ou seja, um setor retardatário, e não empresas cuja estrutura remontada pelo Estado se encontrava em boas condições antes da venda.

Ignácio Rangel apontava para desestatização de muitos dos serviços de utilidade pública, o que, porém, não pode ser entendido como uma simples privatização, mas realmente como um consentimento destes serviços à iniciativa privada (formadora de poupança e com caixa disponível para investimentos) que ficaria então responsável pela administração e também pelos novos investimentos, no caso do setor de energia elétrica, geração, transmissão, distribuição. O que se viu na realidade brasileira foi a distorção da proposta arquitetada por I. Rangel, onde a mudança de administração destes serviços, não garantiu uma nova injeção de capital para a expansão do setor; tal fato pode ser comprovado logo depois, nos anos de 2000 e 2001 quando o Brasil atravessou uma crise energética que ocasionou racionamento e até corte do fornecimento de energia elétrica em muitos estados (o apagão).

Diferentemente também das concessões, são as parcerias entre os setores público e privado (PPP), que consistem numa espécie de contratação diferenciada entre o poder público e entidades privadas com vistas à realização de obras públicas essenciais e prestação de serviços estratégicos para a população em geral, em troca de este realizar investimentos para a ampliação daquele setor, sob o aval ou contrapartida do Estado, ou ainda pela exploração de tarifas aos usuários.

Atualmente, com a criação da Lei Federal 11.079 de 30 de dezembro de 2004 que regulamenta as Parcerias Público – Privado (PPP) no Brasil, o setor de energia elétrica vem recebendo novos investimentos, onde destacam-se as obras de

construção do complexo hidrelétrico do Rio Madeira que deverá custar R\$ 43 bilhões. Contudo, estes investimentos deverão aumentar, pois apesar desta lei vigorar a mais de dois anos, a falta de clareza por parte do Estado quanto a seguridade do investimento, bem como de algum modelo base a ser seguido, são fatores que colaboram para que não surgissem até o presente momento novos projetos no segmento de energia, nesta forma de contrato.

Não por acaso, é elevada a expectativa quanto ao papel das PPP's na viabilização da expansão e melhoria da infra-estrutura no País (não somente a energética, mas de maneira geral). Como visto nos capítulos anteriores, a experiência internacional sugere que as PPP's não podem ser vistas como único meio para solucionar os problemas da falta de investimentos do Estado nas estruturas ou da ausência de mercado de capitais desenvolvido.

Outro fato a ser ressaltado é que as empresas estrangeiras anseiam por uma segurança jurídica<sup>40</sup> que lhes permita repatriar os lucros, ou seja, enviar para a sede da empresa em outro país os ganhos obtidos com a operação das obras que realizarem no Brasil. Além disto, estas empresas almejam a livre escolha dos setores para investir, bem como a compra de material necessário para a realização da obra onde lhes for mais lucrativo, inclusive no estrangeiro e, tendo acesso aos financiamentos do BNDES.

Tais cláusulas se regularizadas no contrato para a realização de uma PPP não trariam benefícios financeiros para o Brasil, mas as empresas estrangeiras estariam se beneficiando frente as nacionais que participassem das licitações, pois teriam acesso aos mesmos financiamentos via BNDES, e o investimento de capital em compra de máquinas e lucros obtidos na operação iriam em sua maioria para outros países, não trazendo grande parte dos benefícios à economia do país

Por fim, a demora na implantação das PPP's no Brasil pode ser entendida como normal, pois mesmo na Inglaterra, onde o modelo atual de PPP surgiu a mais

---

<sup>40</sup> Garantia assegurada pelo Constituição Federal ao jurisdicionado para que uma determinada situação concreta de direito não seja alterada, especialmente quando sobre ela exista pronunciamento judicial. A segurança jurídica é considerada pela Constituição Federal, especialmente sobre três aspectos: como princípio, como valor e como direito fundamental. (DELGADO, José Augusto. In: O Princípio da Segurança Jurídica: supremacia constitucional 21-maio-2005) Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/448>.

de duas décadas, poucos projetos foram implementados nos primeiros anos. Com muito mais razão, tal implantação haveria de demorar no Brasil, onde as estruturas precisam ser mais bem organizadas e as garantias mais substanciais para compensar a menor credibilidade do governo e sua menor capacidade orçamentária. Portanto, é possível que muito proximamente, tenhamos no Brasil uma série de importantes projetos de infra-estrutura levados a efeito sob essa forma de contrato.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**A ENERGIA elétrica no Brasil:** da primeira lâmpada à Eletrobrás. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1977.

ALVIM, C.F.; VARGAS, J.I. O gás natural na Bolívia: riscos e oportunidades. In: **Economia & Energia**. Ano IX, n. 51: Ago-Set, 2005.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br>>. Acessos entre maio de 2006 e junho de 2007.

\_\_\_\_\_. **Atlas de energia elétrica do Brasil** (2. ed.). Brasília: ANEEL, 2002.

BARROS, Cleyton Miranda. **Parceria público-privada:** um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Salvador: Fundação Visconde de Cairu, 2005.

BNDES. **BNDES: 50 anos de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acessos entre maio de 2006 e junho de 2007.

BRANCO, Catulo. **Energia elétrica e capital estrangeiro no Brasil**. São Paulo; Alfa-Omega, 1975.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.987**. Presidência da República. Brasília, Fev. 1995.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 11.079**. Presidência da República. Brasília, Dez. 2004.

\_\_\_\_\_. SENADO FEDERAL. **Lei Federal nº. 1.102 de 18 de maio de 1950**. Rio de Janeiro, mai. 1950).

BRASIL, MME. **Balanco Energético Nacional (1995)**. Brasília, 1995.

CALABI, Andréia Sandro. et.al. **A energia e a economia brasileira**. São Paulo: Pioneira, 1983.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo. Desenvolvimentismo, Crise e Desestatização: a Atuação do BNDES entre 1952 e 2002. In: **Revista DESENBAHIA**. Salvador: Desenhahia, Solisluna, 2004, v.1, n.1, set, p. 179-201.

CELESC. Centrais Elétricas de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.celesc.com.br>>. Acessos entre maio de 2006 e junho de 2007.

COMISSÃO Européia. **Diretrizes para Parcerias Público-Privadas bem-sucedidas**. Disponível em: <[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/PPP.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/PPP.htm)> Acesso em Abril de 2007.

COPEL. Companhia de Energia Elétrica do Paraná. Disponível em: <<http://www.copel.com>> Acessos entre maio de 2006 e junho de 2007

COSTA, Álvaro; SILVA, Cecília. **"Parceria Público-Privada em Portugal - O caso das estradas sem portagem (SCUTs)"**. Universidade do Porto, Faculdade de Engenharia – FEUP. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/seminario/PPP4.pdf>> Acesso em Abril de 2007.

CPFL. **Companhia Paulista de Força e Luz**. Disponível em: <<http://www.cpf.com.br>>. Acessos entre maio de 2006 e junho de 2007.

DELGADO, José Augusto. **O Princípio da Segurança Jurídica: supremacia constitucional**. maio-2005. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/448>>

DIAS LEITE Jr. A. **A energia do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1997.

ELETROBRAS. Centrais Elétricas do Brasil. Disponível em: <<http://www.elektrobras.gov.br>>. Acessos entre maio de 2006 e junho de 2007.

ELETROBRÁS. Plano 2015: **Plano Nacional de Energia Elétrica**. 1993/2015. Volume I, Relatório Executivo. pp. 33-35.

ELETROSUL. Centrais Elétricas do Sul do Brasil. Disponível em: <<http://www.eletrosul.com.br>>. Acessos entre maio de 2006 e junho de 2007.

EPE. Empresa de Pesquisa Energética. Disponível em: <<http://www.epe.gov.br>> Acesso em junho de 2007

FRANÇA. Site oficial governo Francês para PPP. Disponível em: <<http://www.ppp.minefi.gouv.fr>> Acesso em Abril de 2007.

IRLANDA. Site oficial do Governo Irlandês para PPP. Disponível em: <<http://www.ppp.gov.ie/splash.php>> Acesso em Abril de 2007.

KELMAN, Jerson. (et.al.). Hidreletricidade. *In*: REBOUÇAS, Aldo da Cunha; et al. **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. 2.ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2002.

LA ROVERE, E. **Hidroelétricas e Meio Ambiente na Amazônia**. INESC, Instituto de Estudos sócio-econômicos, Brasília--DF, 1994;

MAMIGONIAN. Armen. Notas sobre a Indústria de Eletricidade em Santa Catarina. *In*: **Boletim de Geografia da FFCL**. USP: São Paulo, n.7,1972.

\_\_\_\_\_. **A América Latina e a economia mundial: o caso brasileiro**, 1995. (Mimio).

\_\_\_\_\_. A história da dualidade brasileira. *In*: **Revista de economia política** . São Paulo: Brasiliense, v.1, n.4, 1981.

\_\_\_\_\_. (org). O pensamento de Ignácio Rangel. Florianópolis: EDUFSC, 1997.

\_\_\_\_\_. Gênese e objeto da geografia: passado e presente. *In: Geosul*. Florianópolis: UFSC, v.14, n.28, jul/dez, 1999.

\_\_\_\_\_. Teorias sobre a industrialização brasileira. *In: Cadernos Geográficos*. Florianópolis: UFSC/CFH/GCN, n.2, maio 2000.

MARX, Karl; ENGELS, Friederich. **A ideologia alemã**. 1º capítulo segundo das teses sobre Feuerbach. São Paulo: Ed. Moraes, 1984.

MÉXICO. Proyectos para Prestación de Servicios (PPS). Disponível em: <<http://www.pps.sse.gob.mx>> Acesso em Abril de 2007.

MINISTÉRIO do Planejamento do Chile. Disponível em: <<http://www.mideplan.cl/final/index.php>> Acesso em Abril de 2007.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. Modelos alternativos de financiamento com ênfase na infra-estrutura. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br>> Acesso em Abril de 2007.

NIVEAU, M. **História dos fatos econômicos contemporâneos**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1969.

**NOTAS sobre o racionamento de energia elétrica no Brasil (1940-1980)**. Centro da Memória da Eletricidade no Brasil: Rio de Janeiro, 1996.

PAC. **Programa de aceleração do crescimento**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac>> Acesso em Abril de 2007.

**PANORAMA do Setor de Energia Elétrica no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1988.

PASIN, Jorge A. B.; BORGES, Luiz F. X. A nova definição de Parceria Público-Privada e sua aplicabilidade na gestão de infra-estrutura pública. *In: BNDES. Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p. 173-196, Dez 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-1983**. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.

PIRES, J. C. L.; GIAMBIAGI, F.; SALES, A. As perspectivas do setor elétrico após o racionamento. *In: Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v.9, n. 18, p. 162-204, Dez. 2002.

PORTUGAL. Portal do Governo Português com explicações sobre a concessão do tipo SCUT. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt>> Acesso em Abril de 2007.

**PROGRAMA de história oral da Memória da Eletricidade**: Catálogo de Depoimentos. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil, 1990.

RANGEL, Ignácio M. **Economia: milagre e anti-milagre**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.

\_\_\_\_\_. A questão financeira. In: **Revista de Economia Política**, v. 1, nº 1, jan-mar 1981, p. 31-39.

\_\_\_\_\_. **Ciclo, tecnologia e crescimento**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1982.

\_\_\_\_\_. **Recursos ociosos e ciclo econômico**: alternativas para a crise brasileira. Série de aulas Magnas nº 1. Rio de Janeiro: UERJ, set/1988.

RANGEL, Ignácio; Benjamin, César (org). **Ignácio Rangel – obras reunidas**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2005.

RAULINO, Ivo. **Demanda de energia na indústria catarinense**. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 1997.

REINO UNIDO. **Programa de Parceria Público-Privada para Governos locais**. Disponível em: <<http://www.4ps.gov.uk>> Acesso em Abril de 2007. (a)

\_\_\_\_\_. **Unidade de PPP do Reino Unido**: Partnerships UK – PUK. Disponível em: <<http://www.partnershipsuk.org.uk>> Acesso em Abril de 2007. (b)

ROCHA, Isa de Oliveira. **Industrialização de Joinville-SC**: da gênese às exportações. Florianópolis: Ed. do Autor, 1997.

SANTA CATARINA. **Lei nº 12.930**. Florianópolis: Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.335**. Florianópolis: Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 2005.

SANTOS, Milton. Formação sócio-espacial como teoria e método. In: **Boletim paulista de geografia**. São Paulo, 1977.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço**: espaço e tempo; razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1999.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. Disponível em: <<http://www.planejamento.sp.gov.br/ppp/default.asp>>. Acesso em Novembro de 2007.

SCHAPPO, Mateus. **A geração de energia hidrelétrica**: o caso da Usina Hidrelétrica Garcia I (Angelina/SC). Trabalho de Conclusão de Curso. Florianópolis: UDESC, 2004.

STERNBERG, R. **Perspectivas geográficas nos sistemas hidrelétricos**. In: Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 1990, v.52.

SZKLO, Alexandre Salem; MATHIAS, Melissa; OLIVEIRA, Ricardo Gorini de. A polifonia da reforma do setor energético. In: SBPC. **Ciência Hoje**. Revista de

divulgação científica da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Vol.33 Nº197/ Setembro de 2003.

THEIS, Ivo Marcos. **Crescimento econômico e demanda de energia no Brasil.** Florianópolis: Ed. da UFSC; Blumenau: FURB, 1990.

VIANA, Ana Luiza d'A. **O BNDE e a industrialização brasileira.** In: Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 1981, [s.l.] *Anais...* [s.l.], 1981, p. 1297-1323.

VIEIRA, Luiz Cézare. **Democracia representativa em empresas do setor elétrico: o caso da CELESC no período 1981-2000.** Dissertação de Mestrado em Geografia. Florianópolis: UFSC, 1991.

VIEIRA, Maria Graciana Espellet de Deus. **Formação social brasileira: reflexões sobre um debate interrompido.** Dissertação de Mestrado em Geografia. Florianópolis: UFSC, 1992.

ZAPELINI, Marcelo Beckert. **Colaboração entre os setores público e privado: elementos para uma teoria política.** Dissertação de Mestrado em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 1996.

## ANEXOS

### ANEXO A

BRASIL. **Lei Federal nº 8.987**. Presidência da República. Brasília, Fev. 1995.

**LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995.**

Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

**REPUBLICAÇÃO ATUALIZADA DA LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995, DETERMINADA PELO ART. 22 DA LEI Nº 9.648, DE 27 DE MAIO DE 1998**

Texto atualizado em 7.11.00

Última Lei nº 9.791, 24.03.99

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Capítulo I****DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

**Art. 1º** As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços.

**Art. 2º** Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

**Art. 3º** As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.

**Art. 4º** A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação.

**Art. 5º** O poder concedente publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo.

## Capítulo II

### DO SERVIÇO ADEQUADO

**Art. 6º** Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,

II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

## Capítulo III

### DOS DIREITOS E OBRIGAÇÕES DOS USUÁRIOS

**Art. 7º** Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

I - receber serviço adequado;

II - receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos;

III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente. **(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 27.05.99)**

IV - levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;

V - comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço;

VI - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.

**Art. 7º - A.** As concessionárias de serviços públicos, de direito público e privado, nos Estados e no Distrito Federal, são obrigadas a oferecer ao consumidor e ao usuário, dentro do mês de vencimento, o mínimo de seis datas opcionais para escolherem os dias de vencimento de seus débitos. **(Artigo incluído pela Lei nº 9.791, de 24.03.99)**

Parágrafo único. (VETADO) **(Parágrafo incluído pela Lei nº 9.791, de 24.03.99)**

## Capítulo IV

### DA POLÍTICA TARIFÁRIA

**Art. 8º** (VETADO)

**Art. 9º** A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

§ 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário. **(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 27.05.99)**

§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

**Art. 10.** Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

**Art. 11.** No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

**Art. 12.** (VETADO)

**Art. 13.** As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.

**Capítulo V****DA LICITAÇÃO**

**Art. 14.** Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

**Art. 15.** No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:

I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado; **(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 27.05.99)**

II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão; **(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 27.05.99)**

III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII; **(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 27.05.99)**

IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital; **(Inciso incluído pela Lei nº 9.648, de 27.05.99)**

V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica; **(Inciso incluído pela Lei nº 9.648, de 27.05.99)**

VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou **(Inciso incluído pela Lei nº 9.648, de 27.05.99)**

VII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas. **(Inciso incluído pela Lei nº 9.648, de 27.05.99)**

§ 1º A aplicação do critério previsto no inciso III só será admitida quando previamente estabelecida no edital de licitação, inclusive com regras e fórmulas precisas para avaliação econômico-financeira. **(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 27.05.99)**

§ 2º Para fins de aplicação do disposto nos incisos IV, V, VI e VII, o edital de licitação conterá parâmetros e exigências para formulação de propostas técnicas. **(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 27.05.99)**

§ 3º O poder concedente recusará propostas manifestamente inexeqüíveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação. **(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 27.05.99)**

§ 4º Em igualdade de condições, será dada preferência à proposta apresentada por empresa brasileira. **(Parágrafo incluído pela Lei nº 9.648, de 27.05.99)**

**Art. 16.** A outorga de concessão ou permissão não terá caráter de exclusividade, salvo no caso de inviabilidade técnica ou econômica justificada no ato a que se refere o art. 5º desta Lei.

**Art. 17.** Considerar-se-á desclassificada a proposta que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios que não estejam previamente autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes.

§ 1º Considerar-se-á, também, desclassificada a proposta de entidade estatal alheia à esfera político-administrativa do poder concedente que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios do poder público controlador da referida entidade.

§ 2º Inclui-se nas vantagens ou subsídios de que trata este artigo, qualquer tipo de tratamento tributário diferenciado, ainda que em consequência da natureza jurídica do licitante, que comprometa a isonomia fiscal que deve prevalecer entre todos os concorrentes. **(Parágrafo incluído pela Lei nº 9.648, de 27.05.99)**

**Art. 18.** O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente:

I - o objeto, metas e prazo da concessão;

II - a descrição das condições necessárias à prestação adequada do serviço;

III - os prazos para recebimento das propostas, julgamento da licitação e assinatura do contrato;

IV - prazo, local e horário em que serão fornecidos, aos interessados, os dados, estudos e projetos necessários à elaboração dos orçamentos e apresentação das propostas;

V - os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal;

VI - as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados;

VII - os direitos e obrigações do poder concedente e da concessionária em relação a alterações e expansões a serem realizadas no futuro, para garantir a continuidade da prestação do serviço;

VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa;

IX - os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta;

X - a indicação dos bens reversíveis;

XI - as características dos bens reversíveis e as condições em que estes serão postos à disposição, nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior;

XII - a expressa indicação do responsável pelo ônus das desapropriações necessárias à execução do serviço ou da obra pública, ou para a instituição de servidão administrativa;

XIII - as condições de liderança da empresa responsável, na hipótese em que for permitida a participação de empresas em consórcio;

XIV - nos casos de concessão, a minuta do respectivo contrato, que conterá as cláusulas essenciais referidas no art. 23 desta Lei, quando aplicáveis;

XV - nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, os dados relativos à obra, dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização, bem assim as garantias exigidas para essa parte específica do contrato, adequadas a cada caso e limitadas ao valor da obra; **(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 27.05.99)**

XVI - nos casos de permissão, os termos do contrato de adesão a ser firmado.

**Art. 19.** Quando permitida, na licitação, a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso, público ou particular, de constituição de consórcio, subscrito pelas consorciadas;

II - indicação da empresa responsável pelo consórcio;

III - apresentação dos documentos exigidos nos incisos V e XIII do artigo anterior, por parte de cada consorciada;

IV - impedimento de participação de empresas consorciadas na mesma licitação, por intermédio de mais de um consórcio ou isoladamente.

§ 1º O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo.

§ 2º A empresa líder do consórcio é a responsável perante o poder concedente pelo cumprimento do contrato de concessão, sem prejuízo da responsabilidade solidária das demais consorciadas.

**Art. 20.** É facultado ao poder concedente, desde que previsto no edital, no interesse do serviço a ser concedido, determinar que o licitante vencedor, no caso de consórcio, se constitua em empresa antes da celebração do contrato.

**Art. 21.** Os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital.

**Art. 22.** É assegurada a qualquer pessoa a obtenção de certidão sobre atos, contratos, decisões ou pareceres relativos à licitação ou às próprias concessões.

## DO CONTRATO DE CONCESSÃO

**Art. 23.** São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;

II - ao modo, forma e condições de prestação do serviço;

III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;

V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;

VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;

VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;

VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;

IX - aos casos de extinção da concessão;

X - aos bens reversíveis;

XI - aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso;

XII - às condições para prorrogação do contrato;

XIII - à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;

XIV - à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e

XV - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.

Parágrafo único. Os contratos relativos à concessão de serviço público precedido da execução de obra pública deverão, adicionalmente:

I - estipular os cronogramas físico-financeiros de execução das obras vinculadas à concessão; e

II - exigir garantia do fiel cumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas às obras vinculadas à concessão.

**Art. 24.** (VETADO)

**Art. 25.** Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenuie essa responsabilidade.

§ 1º Sem prejuízo da responsabilidade a que se refere este artigo, a concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados.

§ 2º Os contratos celebrados entre a concessionária e os terceiros a que se refere o parágrafo anterior reger-se-ão pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente.

§ 3º A execução das atividades contratadas com terceiros pressupõe o cumprimento das normas regulamentares da modalidade do serviço concedido.

**Art. 26.** É admitida a subconcessão, nos termos previstos no contrato de concessão, desde que expressamente autorizada pelo poder concedente.

§ 1º A outorga de subconcessão será sempre precedida de concorrência.

§ 2º O subconcessionário se sub-rogará todos os direitos e obrigações da subconcedente dentro dos limites da subconcessão.

**Art. 27.** A transferência de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implicará a caducidade da concessão.

Parágrafo único. Para fins de obtenção da anuência de que trata o **caput** deste artigo o pretendente deverá:

I - atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e

II - comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.

**Art. 28.** Nos contratos de financiamento, as concessionárias poderão oferecer em garantia os direitos emergentes da concessão, até o limite que não comprometa a operacionalização e a continuidade da prestação do serviço.

Parágrafo único. *(Revogado pela Lei nº 9.074, de 07.07.95)*

## Capítulo VII

### DOS ENCARGOS DO PODER CONCEDENTE

**Art. 29.** Incumbe ao poder concedente:

I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;

III - intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei;

IV - extinguir a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato;

V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;

VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;

VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;

VIII - declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

IX - declarar de necessidade ou utilidade pública, para fins de instituição de servidão administrativa, os bens necessários à execução de serviço ou obra pública, promovendo-a diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

X - estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação;

XI - incentivar a competitividade; e

XII - estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.

**Art. 30.** No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.

Parágrafo único. A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários.

## Capítulo VIII

### DOS ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA

**Art. 31.** Incumbe à concessionária:

I - prestar serviço adequado, na forma prevista nesta Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato;

II - manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;

III - prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato;

IV - cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;

V - permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis;

VI - promover as desapropriações e constituir servidões autorizadas pelo poder concedente, conforme previsto no edital e no contrato;

VII - zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente; e

VIII - captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço.

Parágrafo único. As contratações, inclusive de mão-de-obra, feitas pela concessionária serão regidas pelas disposições de direito privado e pela legislação trabalhista, não se estabelecendo qualquer relação entre os terceiros contratados pela concessionária e o poder concedente.

## Capítulo IX

### DA INTERVENÇÃO

**Art. 32.** O poder concedente poderá intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.

Parágrafo único. A intervenção far-se-á por decreto do poder concedente, que conterá a designação do interventor, o prazo da intervenção e os objetivos e limites da medida.

**Art. 33.** Declarada a intervenção, o poder concedente deverá, no prazo de trinta dias, instaurar procedimento administrativo para comprovar as causas determinantes da medida e apurar responsabilidades, assegurado o direito de ampla defesa.

§ 1º Se ficar comprovado que a intervenção não observou os pressupostos legais e regulamentares será declarada sua nulidade, devendo o serviço ser imediatamente devolvido à concessionária, sem prejuízo de seu direito à indenização.

§ 2º O procedimento administrativo a que se refere o **caput** deste artigo deverá ser concluído no prazo de até cento e oitenta dias, sob pena de considerar-se inválida a intervenção.

**Art. 34.** Cessada a intervenção, se não for extinta a concessão, a administração do serviço será devolvida à concessionária, precedida de prestação de contas pelo interventor, que responderá pelos atos praticados durante a sua gestão.

## Capítulo X

### DA EXTINÇÃO DA CONCESSÃO

**Art. 35.** Extingue-se a concessão por:

I - advento do termo contratual;

II - encampação;

III - caducidade;

IV - rescisão;

V - anulação; e

VI - falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual.

§ 1º Extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.

§ 2º Extinta a concessão, haverá a imediata assunção do serviço pelo poder concedente, procedendo-se aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários.

§ 3º A assunção do serviço autoriza a ocupação das instalações e a utilização, pelo poder concedente, de todos os bens reversíveis.

§ 4º Nos casos previstos nos incisos I e II deste artigo, o poder concedente, antecipando-se à extinção da concessão, procederá aos levantamentos e avaliações necessários à determinação dos montantes da indenização que será devida à concessionária, na forma dos arts. 36 e 37 desta Lei.

**Art. 36.** A reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.

**Art. 37.** Considera-se encampação a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma do artigo anterior.

**Art. 38.** A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as disposições deste artigo, do art. 27, e as normas convencionadas entre as partes.

§ 1º A caducidade da concessão poderá ser declarada pelo poder concedente quando:

I - o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

II - a concessionária descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão;

III - a concessionária paralisar o serviço ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior;

IV - a concessionária perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a adequada prestação do serviço concedido;

V - a concessionária não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos;

VI - a concessionária não atender a intimação do poder concedente no sentido de regularizar a prestação do serviço; e

VII - a concessionária for condenada em sentença transitada em julgado por sonegação de tributos, inclusive contribuições sociais.

§ 2º A declaração da caducidade da concessão deverá ser precedida da verificação da inadimplência da concessionária em processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa.

§ 3º Não será instaurado processo administrativo de inadimplência antes de comunicados à concessionária, detalhadamente, os descumprimentos contratuais referidos no § 1º deste artigo, dando-lhe um prazo para corrigir as falhas e transgressões apontadas e para o enquadramento, nos termos contratuais.

§ 4º Instaurado o processo administrativo e comprovada a inadimplência, a caducidade será declarada por decreto do poder concedente, independentemente de indenização prévia, calculada no decurso do processo.

§ 5º A indenização de que trata o parágrafo anterior, será devida na forma do art. 36 desta Lei e do contrato, descontado o valor das multas contratuais e dos danos causados pela concessionária.

§ 6º Declarada a caducidade, não resultará para o poder concedente qualquer espécie de responsabilidade em relação aos encargos, ônus, obrigações ou compromissos com terceiros ou com empregados da concessionária.

**Art. 39.** O contrato de concessão poderá ser rescindido por iniciativa da concessionária, no caso de descumprimento das normas contratuais pelo poder concedente, mediante ação judicial especialmente intentada para esse fim.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no **caput** deste artigo, os serviços prestados pela concessionária não poderão ser interrompidos ou paralisados, até a decisão judicial transitada em julgado.

## Capítulo XI

### DAS PERMISSÕES

**Art. 40.** A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

Parágrafo único. Aplica-se às permissões o disposto nesta Lei.

## Capítulo XII

### DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

**Art. 41.** O disposto nesta Lei não se aplica à concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

**Art. 42.** As concessões de serviço público outorgadas anteriormente à entrada em vigor desta Lei consideram-se válidas pelo prazo fixado no contrato ou no ato de outorga, observado o disposto no art. 43 desta Lei.

§ 1º Vencido o prazo da concessão, o poder concedente procederá a sua licitação, nos termos desta Lei.

§ 2º As concessões em caráter precário, as que estiverem com prazo vencido e as que estiverem em vigor por prazo indeterminado, inclusive por força de legislação anterior, permanecerão válidas pelo prazo necessário à realização dos levantamentos e avaliações indispensáveis à organização das licitações que precederão a outorga das concessões que as substituirão, prazo esse que não será inferior a 24 (vinte e quatro) meses.

**Art. 43.** Ficam extintas todas as concessões de serviços públicos outorgadas sem licitação na vigência da Constituição de 1988.

Parágrafo único. Ficam também extintas todas as concessões outorgadas sem licitação anteriormente à Constituição de 1988, cujas obras ou serviços não tenham sido iniciados ou que se encontrem paralisados quando da entrada em vigor desta Lei.

**Art. 44.** As concessionárias que tiverem obras que se encontrem atrasadas, na data da publicação desta Lei, apresentarão ao poder concedente, dentro de cento e oitenta dias, plano efetivo de conclusão das obras.

Parágrafo único. Caso a concessionária não apresente o plano a que se refere este artigo ou se este plano não oferecer condições efetivas para o término da obra, o poder concedente poderá declarar extinta a concessão, relativa a essa obra.

**Art. 45.** Nas hipóteses de que tratam os arts. 43 e 44 desta Lei, o poder concedente indenizará as obras e serviços realizados somente no caso e com os recursos da nova licitação.

Parágrafo único. A licitação de que trata o **caput** deste artigo deverá, obrigatoriamente, levar em conta, para fins de avaliação, o estágio das obras paralisadas ou atrasadas, de modo a permitir a utilização do critério de julgamento estabelecido no inciso III do art. 15 desta Lei.

**Art. 46.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 47.** Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 13 de fevereiro de 1995; 174º da Independência e 107º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

**ANEXO B**

BRASIL. **Lei Federal nº 11.079**. Presidência da República. Brasília, Dez. 2004.

**LEI Nº 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004.**

Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA:** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Capítulo I**

**DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Esta Lei se aplica aos órgãos da Administração Pública direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

I – cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);

II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou

III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Art. 3º As concessões administrativas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes adicionalmente o disposto nos arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e no art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.

§ 1º As concessões patrocinadas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes subsidiariamente o disposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nas leis que lhe são correlatas.

§ 2º As concessões comuns continuam regidas pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e pelas leis que lhe são correlatas, não se lhes aplicando o disposto nesta Lei.

§ 3º Continuam regidos exclusivamente pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e pelas leis que lhe são correlatas os contratos administrativos que não caracterizem concessão comum, patrocinada ou administrativa.

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;

II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;

III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;

IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;

V – transparência dos procedimentos e das decisões;

VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;

VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

## **Capítulo II**

### **DOS CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA**

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação;

II – as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas;

III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;

IV – as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais;

V – os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços;

VI – os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia;

VII – os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado;

VIII – a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, observados os limites dos §§ 3º e 5º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

IX – o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado;

X – a realização de vistoria dos bens reversíveis, podendo o parceiro público reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas.

§ 1º As cláusulas contratuais de atualização automática de valores baseadas em índices e fórmulas matemáticas, quando houver, serão aplicadas sem necessidade de homologação pela Administração Pública, exceto se esta publicar, na imprensa oficial, onde houver, até o prazo de 15 (quinze) dias após apresentação da fatura, razões fundamentadas nesta Lei ou no contrato para a rejeição da atualização.

§ 2º Os contratos poderão prever adicionalmente:

I – os requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a transferência do controle da sociedade de propósito específico para os seus financiadores, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços, não se aplicando para este efeito o previsto no inciso I do parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

II – a possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto em relação às obrigações pecuniárias da Administração Pública;

III – a legitimidade dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidores de parcerias público-privadas.

Art. 6º A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:

I – ordem bancária;

II – cessão de créditos não tributários;

III – outorga de direitos em face da Administração Pública;

IV – outorga de direitos sobre bens públicos dominicais;

V – outros meios admitidos em lei.

Parágrafo único. O contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato.

Art. 7º A contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada.

Parágrafo único. É facultado à Administração Pública, nos termos do contrato, efetuar o pagamento da contraprestação relativa a parcela fruível de serviço objeto do contrato de parceria público-privada.

### **Capítulo III**

#### **DAS GARANTIAS**

Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal;

II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;

III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;

IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;

V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

VI – outros mecanismos admitidos em lei.

## **Capítulo IV**

### **DA SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO**

Art. 9º Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria.

§ 1º A transferência do controle da sociedade de propósito específico estará condicionada à autorização expressa da Administração Pública, nos termos do edital e do contrato, observado o disposto no parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

§ 2º A sociedade de propósito específico poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos a negociação no mercado.

§ 3º A sociedade de propósito específico deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento.

§ 4º Fica vedado à Administração Pública ser titular da maioria do capital votante das sociedades de que trata este Capítulo.

§ 5º A vedação prevista no § 4º deste artigo não se aplica à eventual aquisição da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico por instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contratos de financiamento.

## **Capítulo V**

### **DA LICITAÇÃO**

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada;

b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e

c) quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do art. 25 desta Lei, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato;

II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;

III – declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;

IV – estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;

V – seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;

VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; e

VII – licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.

§ 1º A comprovação referida nas alíneas b e c do inciso I do caput deste artigo conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, observadas as normas gerais para consolidação das contas públicas, sem prejuízo do exame de compatibilidade das despesas com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º Sempre que a assinatura do contrato ocorrer em exercício diverso daquele em que for publicado o edital, deverá ser precedida da atualização dos estudos e demonstrações a que se referem os incisos I a IV do caput deste artigo.

§ 3º As concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica.

Art. 11. O instrumento convocatório conterà minuta do contrato, indicará expressamente a submissão da licitação às normas desta Lei e observará, no que couber, os §§ 3º e 4º do art. 15, os arts. 18, 19 e 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, podendo ainda prever:

I – exigência de garantia de proposta do licitante, observado o limite do inciso III do art. 31 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

II – (VETADO)

III – o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato.

Parágrafo único. O edital deverá especificar, quando houver, as garantias da contraprestação do parceiro público a serem concedidas ao parceiro privado.

Art. 12. O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e também ao seguinte:

I – o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não participarão das etapas seguintes;

II – o julgamento poderá adotar como critérios, além dos previstos nos incisos I e V do art. 15 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes:

a) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública;

b) melhor proposta em razão da combinação do critério da alínea a com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital;

III – o edital definirá a forma de apresentação das propostas econômicas, admitindo-se:

a) propostas escritas em envelopes lacrados; ou

b) propostas escritas, seguidas de lances em viva voz;

IV – o edital poderá prever a possibilidade de saneamento de falhas, de complementação de insuficiências ou ainda de correções de caráter formal no curso do procedimento, desde que o licitante possa satisfazer as exigências dentro do prazo fixado no instrumento convocatório.

§ 1º Na hipótese da alínea b do inciso III do caput deste artigo:

I - os lances em viva voz serão sempre oferecidos na ordem inversa da classificação das propostas escritas, sendo vedado ao edital limitar a quantidade de lances;

II – o edital poderá restringir a apresentação de lances em viva voz aos licitantes cuja proposta escrita for no máximo 20% (vinte por cento) maior que o valor da melhor proposta.

§ 2º O exame de propostas técnicas, para fins de qualificação ou julgamento, será feito por ato motivado, com base em exigências, parâmetros e indicadores de resultado pertinentes ao objeto, definidos com clareza e objetividade no edital.

Art. 13. O edital poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, hipótese em que:

I – encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

II – verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor;

III – inabilitado o licitante melhor classificado, serão analisados os documentos habilitatórios do licitante com a proposta classificada em 2º (segundo) lugar, e assim, sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital;

IV – proclamado o resultado final do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas.

## **Capítulo VI**

### **DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS À UNIÃO**

Art. 14. Será instituído, por decreto, órgão gestor de parcerias público-privadas federais, com competência para: (Vide Decreto nº 5.385, de 2005)

I – definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada;

II – disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos;

III – autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital;

IV – apreciar os relatórios de execução dos contratos.

§ 1º O órgão mencionado no caput deste artigo será composto por indicação nominal de um representante titular e respectivo suplente de cada um dos seguintes órgãos:

I – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao qual cumprirá a tarefa de coordenação das respectivas atividades;

II – Ministério da Fazenda;

III – Casa Civil da Presidência da República.

§ 2º Das reuniões do órgão a que se refere o caput deste artigo para examinar projetos de parceria público-privada participará um representante do órgão da Administração Pública direta cuja área de competência seja pertinente ao objeto do contrato em análise.

§ 3º Para deliberação do órgão gestor sobre a contratação de parceria público-privada, o expediente deverá estar instruído com pronunciamento prévio e fundamentado:

I – do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sobre o mérito do projeto;

II – do Ministério da Fazenda, quanto à viabilidade da concessão da garantia e à sua forma, relativamente aos riscos para o Tesouro Nacional e ao cumprimento do limite de que trata o art. 22 desta Lei.

§ 4º Para o desempenho de suas funções, o órgão citado no caput deste artigo poderá criar estrutura de apoio técnico com a presença de representantes de instituições públicas.

§ 5º O órgão de que trata o caput deste artigo remeterá ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União, com periodicidade anual, relatórios de desempenho dos contratos de parceria público-privada.

§ 6º Para fins do atendimento do disposto no inciso V do art. 4º desta Lei, ressalvadas as informações classificadas como sigilosas, os relatórios de que trata o § 5º deste artigo serão disponibilizados ao público, por meio de rede pública de transmissão de dados.

Art. 15. Compete aos Ministérios e às Agências Reguladoras, nas suas respectivas áreas de competência, submeter o edital de licitação ao órgão gestor, proceder à licitação, acompanhar e fiscalizar os contratos de parceria público-privada.

Parágrafo único. Os Ministérios e Agências Reguladoras encaminharão ao órgão a que se refere o caput do art. 14 desta Lei, com periodicidade semestral, relatórios circunstanciados acerca da execução dos contratos de parceria público-privada, na forma definida em regulamento.

Art. 16. Ficam a União, suas autarquias e fundações públicas autorizadas a participar, no limite global de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais), em Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP, que terá por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais em virtude das parcerias de que trata esta Lei.

§ 1º O FGP terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, e será sujeito a direitos e obrigações próprios.

§ 2º O patrimônio do Fundo será formado pelo aporte de bens e direitos realizado pelos cotistas, por meio da integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração.

§ 3º Os bens e direitos transferidos ao Fundo serão avaliados por empresa especializada, que deverá apresentar laudo fundamentado, com indicação dos critérios de avaliação adotados e instruído com os documentos relativos aos bens avaliados.

§ 4º A integralização das cotas poderá ser realizada em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, inclusive ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao necessário para manutenção de seu controle pela União, ou outros direitos com valor patrimonial.

§ 5º O FGP responderá por suas obrigações com os bens e direitos integrantes de seu patrimônio, não respondendo os cotistas por qualquer obrigação do Fundo, salvo pela integralização das cotas que subscreverem.

§ 6º A integralização com bens a que se refere o § 4º deste artigo será feita independentemente de licitação, mediante prévia avaliação e autorização específica do Presidente da República, por proposta do Ministro da Fazenda.

§ 7º O aporte de bens de uso especial ou de uso comum no FGP será condicionado a sua desafetação de forma individualizada.

Art. 17. O FGP será criado, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente por instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pela União, com observância das normas a que se refere o inciso XXII do art. 4º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

§ 1º O estatuto e o regulamento do FGP serão aprovados em assembléia dos cotistas.

§ 2º A representação da União na assembléia dos cotistas dar-se-á na forma do inciso V do art. 10 do Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967.

§ 3º Caberá à instituição financeira deliberar sobre a gestão e alienação dos bens e direitos do FGP, zelando pela manutenção de sua rentabilidade e liquidez.

Art. 18. As garantias do FGP serão prestadas proporcionalmente ao valor da participação de cada cotista, sendo vedada a concessão de garantia cujo valor presente líquido, somado ao das garantias anteriormente prestadas e demais obrigações, supere o ativo total do FGP.

§ 1º A garantia será prestada na forma aprovada pela assembléia dos cotistas, nas seguintes modalidades:

I – fiança, sem benefício de ordem para o fiador;

II – penhor de bens móveis ou de direitos integrantes do patrimônio do FGP, sem transferência da posse da coisa empenhada antes da execução da garantia;

III – hipoteca de bens imóveis do patrimônio do FGP;

IV – alienação fiduciária, permanecendo a posse direta dos bens com o FGP ou com agente fiduciário por ele contratado antes da execução da garantia;

V – outros contratos que produzam efeito de garantia, desde que não transfiram a titularidade ou posse direta dos bens ao parceiro privado antes da execução da garantia;

VI – garantia, real ou pessoal, vinculada a um patrimônio de afetação constituído em decorrência da separação de bens e direitos pertencentes ao FGP.

§ 2º O FGP poderá prestar contra-garantias a seguradoras, instituições financeiras e organismos internacionais que garantirem o cumprimento das obrigações pecuniárias dos cotistas em contratos de parceria público-privadas.

§ 3º A quitação pelo parceiro público de cada parcela de débito garantido pelo FGP importará exoneração proporcional da garantia.

§ 4º No caso de crédito líquido e certo, constante de título exigível aceito e não pago pelo parceiro público, a garantia poderá ser acionada pelo parceiro privado a partir do 45º (quadragésimo quinto) dia do seu vencimento.

§ 5º O parceiro privado poderá acionar a garantia relativa a débitos constantes de faturas emitidas e ainda não aceitas pelo parceiro público, desde que, transcorridos mais de 90 (noventa) dias de seu vencimento, não tenha havido sua rejeição expressa por ato motivado.

§ 6º A quitação de débito pelo FGP importará sua subrogação nos direitos do parceiro privado.

§ 7º Em caso de inadimplemento, os bens e direitos do Fundo poderão ser objeto de constrição judicial e alienação para satisfazer as obrigações garantidas.

Art. 19 O FGP não pagará rendimentos a seus cotistas, assegurando-se a qualquer deles o direito de requerer o resgate total ou parcial de suas cotas, correspondente ao patrimônio ainda não utilizado para a concessão de garantias, fazendo-se a liquidação com base na situação patrimonial do Fundo.

Art. 20. A dissolução do FGP, deliberada pela assembléia dos cotistas, ficará condicionada à prévia quitação da totalidade dos débitos garantidos ou liberação das garantias pelos credores.

Parágrafo único. Dissolvido o FGP, o seu patrimônio será rateado entre os cotistas, com base na situação patrimonial à data da dissolução.

Art. 21. É facultada a constituição de patrimônio de afetação que não se comunicará com o restante do patrimônio do FGP, ficando vinculado exclusivamente à garantia em virtude da qual tiver sido constituído, não podendo ser objeto de penhora, arresto, seqüestro, busca e apreensão ou qualquer ato de constrição judicial decorrente de outras obrigações do FGP.

Parágrafo único. A constituição do patrimônio de afetação será feita por registro em Cartório de Registro de Títulos e Documentos ou, no caso de bem imóvel, no Cartório de Registro Imobiliário correspondente.

Art. 22. A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subseqüentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

## **Capítulo VII**

### **DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 23. Fica a União autorizada a conceder incentivo, nos termos do Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social – PIPS, instituído pela Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, às aplicações em fundos de investimento, criados por instituições financeiras, em direitos creditórios provenientes dos contratos de parcerias público-privadas.

Art. 24. O Conselho Monetário Nacional estabelecerá, na forma da legislação pertinente, as diretrizes para a concessão de crédito destinado ao financiamento de contratos de parcerias público-privadas, bem como para participação de entidades fechadas de previdência complementar.

Art. 25. A Secretaria do Tesouro Nacional editará, na forma da legislação pertinente, normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada.

Art. 26. O inciso I do § 1º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 27. As operações de crédito efetuadas por empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União não poderão exceder a 70% (setenta por cento) do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico, sendo que para as áreas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH seja inferior à média nacional, essa participação não poderá exceder a 80% (oitenta por cento).

§ 1º Não poderão exceder a 80% (oitenta por cento) do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico ou 90% (noventa por cento) nas áreas das regiões Norte,

Nordeste e Centro-Oeste, onde o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH seja inferior à média nacional, as operações de crédito ou contribuições de capital realizadas cumulativamente por:

I – entidades fechadas de previdência complementar;

II – empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, entende-se por fonte de recursos financeiros as operações de crédito e contribuições de capital à sociedade de propósito específico.

Art. 28. A União não poderá conceder garantia e realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subseqüentes excederem a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que contratarem empreendimentos por intermédio de parcerias público-privadas deverão encaminhar ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para cumprimento do previsto no caput deste artigo.

§ 2º Na aplicação do limite previsto no caput deste artigo, serão computadas as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela Administração Pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo respectivo ente.

Art. 29. Serão aplicáveis, no que couber, as penalidades previstas no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa, na Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 - Lei dos Crimes Fiscais, no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, e na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, sem prejuízo das penalidades financeiras previstas contratualmente.

Art. 30. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de dezembro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Presidente da República

**ANEXO C**

SANTA CATARINA. **Lei nº 12.930**. Florianópolis: Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 2004.

**LEI Nº 12.930, de 04 de fevereiro de 2004**

Institui o marco regulatório dos programas de parcerias público -privada no âmbito do Estado de Santa Catarina, entre outras providências.

**O GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA, em exercício,**

Faço saber a todos os habitantes deste Estado que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO I****DO OBJETO E ÂMBITO DE APLICAÇÃO**

Art. 1º Fica instituído o marco regulatório dos programas de parcerias público - privada no âmbito dos poderes do Estado de Santa Catarina.

Parágrafo único. Esta Lei se aplica a todos os órgãos da administração direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Estado de Santa Catarina.

**CAPÍTULO II****DO CONTRATO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA****Seção I****Conceito e Princípios**

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se contrato de parceria público - privada o acordo firmado entre a administração pública e entes privados, que estabeleça vínculo jurídico para implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, ao partícipe privado,

observadas as seguintes diretrizes:

- I - eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- II - respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- III - indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional e do exercício de poder de polícia;
- IV - responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- V - transparência dos procedimentos e das decisões;

VI - repartição dos riscos de acordo com a capacidade dos partícipes em gerenciá-los; e

VII - sustentabilidade financeira e vantagens sócio-econômicas do projeto de parceria.

## **Seção II**

### **Do Objeto**

Art. 3º Pode ser objeto de parceria público-privada:

I - a delegação, total ou parcial, da prestação ou exploração de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública;

II - o desempenho de atividade de competência da administração pública, precedido ou não da execução de obra pública;

III - a execução de obra para a administração pública; e

IV - a execução de obra para sua alienação, locação ou arrendamento à administração pública.

§ 1º As modalidades contratuais previstas nesta Lei, bem como as demais modalidades de contratos previstas na legislação em vigor, poderão ser utilizadas individual, conjunta ou concomitantemente em um mesmo projeto de parceria público - privada, podendo submeter-se a um ou mais processos de licitação.

§ 2º Nas concessões e permissões de serviço público, a administração pública poderá oferecer ao parceiro privado contraprestação adicional à tarifa cobrada do usuário, como garantia de complementação de um faturamento mínimo estabelecido no contrato, ou, em casos justificados, arcar integralmente com sua remuneração.

§ 3º A administração pública também poderá estabelecer índices de faturamento máximo nas concessões e permissões de serviço público, caso em que os valores excedentes reverterão ao Tesouro Estadual a título de receita patrimonial.

§ 4º Nas hipóteses de execução de obra, ao término da parceria público - privada, a propriedade do bem móvel ou imóvel caberá à administração pública, independentemente de indenização, salvo disposição contratual em contrário.

## **Seção III**

### **Das Regras Específicas**

Art. 4º São cláusulas necessárias dos contratos de parceria público-privada:

I - prazo de vigência compatível com a amortização dos investimentos realizados, limitado a trinta anos;

II - as penalidades aplicáveis à administração pública e ao parceiro privado para a hipótese de inadimplemento das obrigações contratuais;

III - as hipóteses de extinção antes do advento do prazo contratual, bem como os critérios para o cálculo e pagamento das indenizações devidas; e

IV - o compartilhamento com a administração pública, nos termos previstos no contrato, dos ganhos econômicos decorrentes da alteração das condições de financiamento.

## **Seção IV**

### **Da Remuneração**

Art. 5º A contraprestação da administração pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:

- I - pagamento em dinheiro;
- II - cessão de créditos não tributários;
- III - outorga de direitos em face da administração pública;
- IV - outorga de direitos sobre bens públicos; ou
- V - outros meios admitidos em lei.

§ 1º A remuneração do parceiro privado poderá sofrer atualização periódica com base em fórmulas paramétricas, conforme previsto no edital de licitação.

§ 2º Os contratos previstos nesta Lei poderão prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho na execução do contrato, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade previamente definidos.

§ 3º A liberação dos recursos orçamentário-financeiros e os pagamentos efetuados para cumprimento do contrato com o parceiro privado terão precedência em relação às demais obrigações contratuais contraídas pela administração pública, excluídas aquelas existentes entre entes públicos e observado o disposto no art. 9º da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 4º Não se aplica à licitação destinada à contratação de que trata esta Lei, o disposto na alínea “a” do inciso XIV do art. 40 da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

## **Seção V**

### **Das Garantias**

Art. 6º Observadas a legislação pertinente e a responsabilidade fiscal, em particular, quando for o caso, o art. 40 da Lei Complementar federal nº 101, de 2000, fica a administração pública autorizada a conceder garantias para cumprimento de obrigações assumidas pelo parceiro privado em decorrência de contratos de parceria público-privada.

Art. 7º O contrato de parceria público-privada poderá prever que os empenhos relativos às contraprestações devidas pela administração pública possam ser liquidados em favor da instituição que financiou o projeto de parceria, como garantia do cumprimento das condições do financiamento.

Parágrafo único. O direito da instituição financeira limita-se à habilitação para receber diretamente o valor verificado pela administração pública na fase de liquidação, excluída sua legitimidade para impugná-lo.

Art. 8º Para o cumprimento das condições de pagamento originárias dos contratos administrativos decorrentes de parceria público-privada será admitida a vinculação de receitas e instituição ou utilização de fundos especiais, desde que previsto em lei específica.

Art. 9º Para concessão de garantia adicional ao cumprimento das obrigações assumidas pela administração pública, fica o Estado autorizado a integralizar recursos, na forma que dispuser ato do Poder Executivo, em Fundo Fiduciário de Incentivo às Parcerias Público-Privadas criado por instituição financeira.

§ 1º A integralização a que se refere o *caput* poderá ser realizada com os seguintes recursos públicos:

- I - dotações consignadas no orçamento e créditos adicionais;
- II - transferência de ativos não financeiros; e

III - transferência de bens móveis e imóveis, observado o disposto em lei.

§ 2º A integralização de recurso no Fundo Fiduciário mediante a transferência

de ações de companhias estatais ou controladas pela administração pública, nos termos do inciso II do § 1º, não poderá acarretar a perda do controle acionário do Estado.

### **CAPÍTULO III**

#### **DA LICITAÇÃO**

Art. 10. A contratação de parceria público-privada deve ser precedida de licitação na modalidade de concorrência, observado o seguinte:

I - o edital indicará expressamente a submissão da licitação e do contrato às normas desta Lei;

II - a concorrência será promovida no regime de pré -qualificação; e

III - no edital de licitação, poderá se exigir:

a) garantias de proposta e de execução de contrato superiores às estabelecidas na legislação em vigor, desde que compatível com o ônus decorrente do seu descumprimento;

b) que o licitante apresente promessa de financiamento, por empresas ou instituições financeiras que atendam aos requisitos de solidez e segurança definidos no edital;

c) como condição para celebração do contrato, que o licitante vencedor constitua sociedade de propósito específico para implantar ou gerir seu objeto, bem como a adoção de contabilidade e demonstração financeira padronizadas;

d) prever que o licitante vencedor deva ficar encarregado da elaboração do projeto pertinente ao objeto da licitação ou admitir a apresentação de projeto alternativo no procedimento licitatório;

e) facultar a adoção da arbitragem para solução dos conflitos decorrentes da execução do contrato.

Art. 11. A licitação, após a fase de pré -qualificação e desde que previsto no edital, observará os seguintes procedimentos:

I - a administração pública receberá propostas técnicas dos licitantes, podendo solicitar as adequações que reputar conveniente para atendimento do interesse público, até que as propostas sejam consideradas satisfatórias;

II - será fixado no edital prazo suficiente e razoável para atendimento das solicitações da administração;

III - encerrada a fase de adequação das propostas técnicas, a administração pública receberá as propostas de preço dos licitantes;

IV - os licitantes poderão apresentar novas e sucessivas propostas de preço até a proclamação do vencedor, nas condições e prazos previstos no edital;

V - o edital poderá limitar o direito de apresentação de novas e sucessivas propostas de preços aos licitantes que se situarem em intervalo definido no edital a partir da proposta inicialmente classificada em primeiro lugar; e

VI - não existindo pelo menos três propostas situadas no intervalo previsto no edital, os autores das três melhores propostas poderão oferecer novas e sucessivas propostas de preço.

Art. 12. Para julgamento das propostas, podem ser adotados os seguintes critérios:

- I - menor valor de tarifa;
- II - melhor técnica; e
- III - menor contraprestação da administração pública.

§ 1º Os critérios de julgamento previstos neste artigo poderão ser combinados.

§ 2º A administração pública poderá adotar, como critério de desempate, demonstração da responsabilidade social dos licitantes.

## **CAPÍTULO IV**

### **DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 13. Ato do Poder Executivo instituirá órgão gestor, vinculado ao Gabinete do Governador, com a finalidade de fixar procedimentos para contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública e definir as atividades, obras ou serviços considerados prioritários para serem executados sob o regime de parceria, integrado pelos seguintes membros:

- I - Secretário de Estado da Casa Civil;
- II - Secretário de Estado da Fazenda;
- III - Secretário de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- IV - Secretário de Estado da Infra-estrutura;
- V - Secretário de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente;
- VI - Procurador Geral do Estado;
- VII - Consultor Geral do Estado; e
- VIII - até três membros de livre escolha do Chefe do Poder Executivo.

Art. 14. A abertura de processo licitatório para contratar parceria público - privada está condicionada ao cumprimento das seguintes regras:

- I - elaboração de estimativa do impacto orçamentário -financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público -privada;
- II - demonstração da origem dos recursos para seu custeio;
- III - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e
- IV - avaliação e autorização do órgão gestor de que trata o art. 13.

§ 1º Para efeito do atendimento dos incisos I e II, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar federal nº 101, de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 2º A comprovação referida no § 1º conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 1º.

Art. 15. O órgão central de contabilidade do Estado editará normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parcerias público - privadas.

## **CAPÍTULO V**

### **DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 16. Aplica-se às parcerias público-privadas o disposto na Lei federal nº 8.666, de 1993, e, no caso de concessões e permissões de serviços públicos, o disposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e na Lei federal nº 9.074, de 7 de julho de 1995, no que não contrariar esta Lei.

Art. 17. A superveniência de lei federal instituindo normas gerais para licitação e contratação de parceria público -privada, no âmbito da administração pública, suspende a eficácia dos dispositivos incompatíveis contidos na presente Lei.

Art. 18. A presente Lei será regulamentada pelo Poder Executivo em até cento e oitenta dias após a sua promulgação.

Art. 19. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Florianópolis, 04 de fevereiro de 2004

**VOLNEI JOSÉ MORASTONI**

Governador do Estado, em exercício