



**XXIII SNPTEE  
SEMINÁRIO NACIONAL  
DE PRODUÇÃO E  
TRANSMISSÃO DE  
ENERGIA ELÉTRICA**

FI/GEC/31  
8 a 21 de Outubro de 2015  
Foz do Iguaçu - PR

**GRUPO – XVI**

**GRUPO DE ESTUDO DE ASPECTOS EMPRESARIAIS E DE GESTÃO CORPORATIVA - GEC**

**METODOLOGIA PARA ANÁLISE E BLOQUEIO DE AÇÕES DISRUPTIVAS DERIVADAS DO USO POLÍTICO EM EMPRESAS DO SETOR ELÉTRICO**

**Eduardo Müller-Monteiro  
INSTITUTO ACENDE BRASIL**

**RESUMO**

Este Informe analisa a manifestação de uso político que expôs a Copel à situação disruptiva conhecida como “Risco Requião”. A perda de valor derivada do uso político foi quantificada por três técnicas: Fluxo de Caixa Descontado, perda de receita e Economic Value Added. Adotou-se a Teoria de Grupos de Pressão de Gary Becker, prêmio Nobel de economia de 1992, para correlacionar: a) tipo de uso político; b) proposições da Teoria de Grupos de Pressão; e c) atores envolvidos. O texto conclui com propostas de ações e políticas públicas para dotar as empresas de maior resiliência corporativa frente a interferências políticas.

**PALAVRAS-CHAVE**

Uso Político, Interferência Política, Teoria de Grupos de Pressão, Represamento Tarifário, Setor Elétrico

**1.0 - INTRODUÇÃO**

A Copel foi exposta durante oito anos ao fenômeno que ficou conhecido como “Risco Requião”, expressão adotada para ilustrar o risco de ações políticas deflagradas pelo ex-governador do Estado do Paraná (2003-2006 e 2007-2010), Roberto Requião, que iniciou sua carreira política em 1982 como deputado estadual e que atualmente ocupa o cargo de senador da República (2011-2018).

Após a descrição do fenômeno de represamento tarifário que afetou a Copel (Seção 2.0) e a apresentação da metodologia para análise de uso político com base na Teoria de Grupos de Pressão de Gary Becker (Seção 3.0), o impacto econômico-financeiro da manifestação de uso político acima será analisado por meio de três técnicas (Seção 4.0):

- a) Fluxo de Caixa Descontado;
- b) cálculo da perda de receita – bilionária, conforme será documentado – para a empresa e seus acionistas, os contribuintes paranaenses. A adoção desta segunda abordagem busca fugir das previsíveis controvérsias que envolvem algumas premissas da técnica de Fluxo de Caixa Descontado;
- c) Valor Econômico Adicionado.

A Seção 5.0 consiste na aplicação da metodologia para análise de uso político à manifestação de uso político na Copel.

As conclusões e propostas de ações e políticas públicas para dotar as empresas de maior resiliência corporativa frente a interferências políticas são apresentadas na Seção 6.0.

## 2.0 - O REPRESAMENTO TARIFÁRIO NA COPEL

Em 21 de janeiro de 2009, o governador do Estado do Paraná, representante controlador da empresa estatal Copel, fez a afirmação de que não iria "admitir a elevação de tarifas — seja de ônibus, de água, de energia. Um momento de crise é um momento em que o trabalhador merece respeito".<sup>1</sup>

A expressão "represamento tarifário" usada no título desta seção não foi escolhida ao acaso. Ela denota que a ação do governador representa, no máximo, a postergação do inevitável: a volta da sustentabilidade econômico-financeira da concessão, que tem na tarifa sua única fonte de recursos.

A despeito das declarações de caráter populista do governador e do presidente da Copel, o efeito imediato do represamento tarifário foi o de afetar diretamente o faturamento da empresa estatal e terminou por alterar a percepção de risco — e de valor — da Copel.

O anúncio do congelamento da tarifa, aliado a outros fatores — como a própria queda de mercado consumidor em meio a uma conjuntura de crise financeira e de outras declarações anunciando aumento de investimentos de rentabilidade questionável — produziram os seguintes efeitos:

- retirada das ações da Copel de carteiras de fundos de investimento com base no aumento da sua volatilidade;
- aumento de percepção de risco de interferência política na empresa (Figura 1);
- rebaixamento da classificação das ações da Copel e aumento do custo do capital próprio da empresa (Figura 2).

**Cemig vs. Copel valuation premium widened:** *The Cemig vs. Copel EV/EBITDA premium has widened following renewed concerns of political interference by the local state government (controlling shareholder) in Copel's regulated distribution tariffs following comments by the Paraná state governor that tariffs (bus, water, energy) should not be allowed to rise in moments of crisis.*

**We do not expect premium to narrow in the short term:** *We do not expect the valuation premium to narrow in the short term due to concerns about Copel (1) potentially not fully implementing its distribution tariff adjustment to be granted by the regulator (ANEEL) on June 24, and (2) potential acquisitions/investments in non-core assets (such as water utility Sanepar). However, as we head towards the election of a new governor in Oct-2010, political risk perception that has plagued Copel over the last six years could diminish. We expect this to gain more relevance in 2H09.*

FIGURA 1 – Relatório de Análise sobre Ações da Copel e Cemig – BAS/ML  
Fonte: Bank of America Securities, Merrill Lynch (27/01/2009), grifo do autor

### Tariff Risk is Back. Downgrading to Neutral

**Governor Requiao calling for no tariff increase in 2009:** *According to an article in Gazeta do Povo newspaper, Governor Requiao should not allow any increase in electricity, transportation and water tariffs in the state this year, in order to mitigate the impacts of the crisis on the population's budget. ...*

**Downgrade to Neutral on increased risk perception:** *We downgrade Copel to Neutral from Buy and reduce our PT to R\$29/shr (US\$12.5/ADR) from R\$41/shr (US\$23/ADR) to incorporate a scenario of no tariff hike in 2009 and increased risk perception—we have upped the cost of equity to 16% from 14%. In light of these changes, our EPS estimates decrease 16% and 32% for 2009 and 2010, respectively. All in all, considering the current risk/reward balance, we believe there are better options in the sector and we continue to prefer Cemig.*

**Valuation: R\$29/share (US\$12.5/ADR):** *Our new PT of R\$29 derives from DCF, with Ke of 16%.*

FIGURA 2 – Relatório de Análise sobre Ações da Copel – UBS  
Fonte: UBS Investment Research (21/01/2009), grifo do autor

Como se percebe, ambos os bancos mencionados nas Figuras 1 e 2 rapidamente incorporaram nos seus relatórios o efeito deletério do represamento tarifário.

<sup>1</sup> Fonte: Matéria: "Copel: declaração de governador sobre tarifa aumenta volatilidade de ação", Canal Energia (21/01/2009).

### 3.0 - METODOLOGIA PARA ANÁLISE DE USO POLÍTICO COM BASE NA TEORIA DE GRUPOS DE PRESSÃO DE GARY BECKER

Gary Becker é reconhecido por seu trabalho baseado na aplicação de princípios econômicos ao comportamento humano. Recebeu o prêmio Nobel de Economia em 1992 “por ter ampliado o universo da análise microeconômica a uma vasta faixa de comportamento e interação humana, incluindo comportamentos fora do domínio do Mercado”.

O referencial conceitual conhecido como “Teoria de Grupos de Pressão” foi formulado a partir de dois trabalhos principais. Em “*A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence*” (Becker, 1993), Becker desenvolveu a modelagem econômica formal que o instrumentou a publicar, logo no ano seguinte, “*Public Policies, Pressure Groups and Dead Weight Costs*” (Becker, 1994). A Figura 3 expressa sua teoria na forma de proposições:

Proposição 1	Um grupo que se torna mais eficiente na produção de pressão política é mais capaz de reduzir seus impostos ou aumentar seus subsídios.
Corolário da Proposição 1	A eficácia política de um grupo não é determinada pela sua eficiência absoluta, mas por sua eficiência relativa a outros grupos de pressão.
Proposição 2	O aumento de custos relacionados ao peso-morto reduz o subsídio do estado de equilíbrio: como o peso-morto gerado pelos impostos encoraja o exercício de pressão dos pagadores de impostos e desencoraja a pressão dos recebedores de subsídios (já que nem todo o valor retirado dos primeiros é transferido aos segundos, daí a expressão “peso-morto”), os pagadores de impostos têm vantagem intrínseca no exercício de pressão.
Corolário da Proposição 2	Políticas públicas que aumentam a eficiência têm maiores chances de adoção em relação a políticas que diminuem a eficiência: como o aumento do número de pessoas tributadas diminui a alíquota necessária para obter uma certa receita, reduzindo por consequência o peso-morto marginal da tributação, o aumento do número de contribuintes reduziria a produção de pressão. É por isso que grupos preferem que seu subsídio seja viabilizado por impostos com pequenas alíquotas individuais pagas por um número alto de pessoas.
Proposição 3	Grupos bem-sucedidos politicamente tendem a ser pequenos em relação aos grupos tributados que viabilizam os pagamentos dos subsídios que beneficiam os primeiros.
Proposição 4	A competição entre grupos de pressão favorece a construção de métodos eficientes de tributação.

FIGURA 3 – Proposições da Teoria de Grupos de Pressão de Becker  
Fonte: Müller-Monteiro (2007). Elaboração Própria.

A partir dessa revisão dos fundamentos da Teoria de Grupos de Pressão é necessário conceituar “Uso Político” para que seja possível a aplicação desta teoria ao universo mais restrito dos grupos de pressão atuantes no Setor Elétrico Brasileiro (Figura 4).

<u>Uso Político Tipo 1</u> “Benefício no Curto Prazo, Perda no Longo Prazo”	<u>Uso Político Tipo 2</u> “Benefício Definido, Custo Indefinido”
<u>Uso Político Tipo 3</u> “Subsídio do Setor Elétrico para o Estado”	<u>Uso Político Tipo 4</u> “Estratégico se sobrepõe ao Econômico”

FIGURA 4 – Tipos de Uso Político  
Fonte: Müller-Monteiro (2007). Elaboração Própria.

a) Uso Político Tipo 1 – “Benefício no Curto Prazo, Custo no Longo Prazo”: quando uma ação produz um efeito aparentemente benéfico para o Setor Elétrico no curto prazo mas representa destruição de valor no longo prazo. *Exemplos:* obras estatais iniciadas às vésperas de eleições majoritárias geram dividendos político-eleitorais para os políticos associados a tais ações, mas podem representar ônus para o Estado num horizonte de longo prazo.

b) Uso Político Tipo 2 – “Benefício Definido, Custo Indefinido”: quando uma ação que afeta o setor promove benefícios muito bem definidos e quantificados para alguns grupos de interesses sem que haja transparência sobre o custo que tal ação representa e muito menos sobre quais grupos responderão pelo seu custeio. *Exemplos:* isenções, reduções e subsídios tarifários gerais ou para classes de consumidores.

c) Uso Político Tipo 3 – “Subsídio do Setor Elétrico para o Estado”: quando o Setor Elétrico é visto como fonte de viabilização de objetivos externos ao próprio setor, sendo usado como fonte de recursos para projetos políticos. *Exemplos:* contenção de tarifas para reduzir impacto inflacionário, ação não sustentável no longo prazo.

d) Uso Político Tipo 4 – “Estratégico se sobrepõe ao Econômico”: quando decisões que implicam evidente desrespeito a padrões mínimos de rentabilidade e de governança corporativa são tomadas e quando se procura

justificá-las com argumentos centrados na “importância estratégica” da decisão, sem maiores explicações objetivas. *Exemplos:* projetos e operações com retorno sobre o capital inferior ao custo de oportunidade do capital.

A Figura 5 representa, na forma de diagrama de fluxo, a metodologia desenvolvida por Müller-Monteiro (2007) para a análise de uso político no Setor Elétrico Brasileiro, apoiada na Teoria de Grupos de Pressão de Becker.

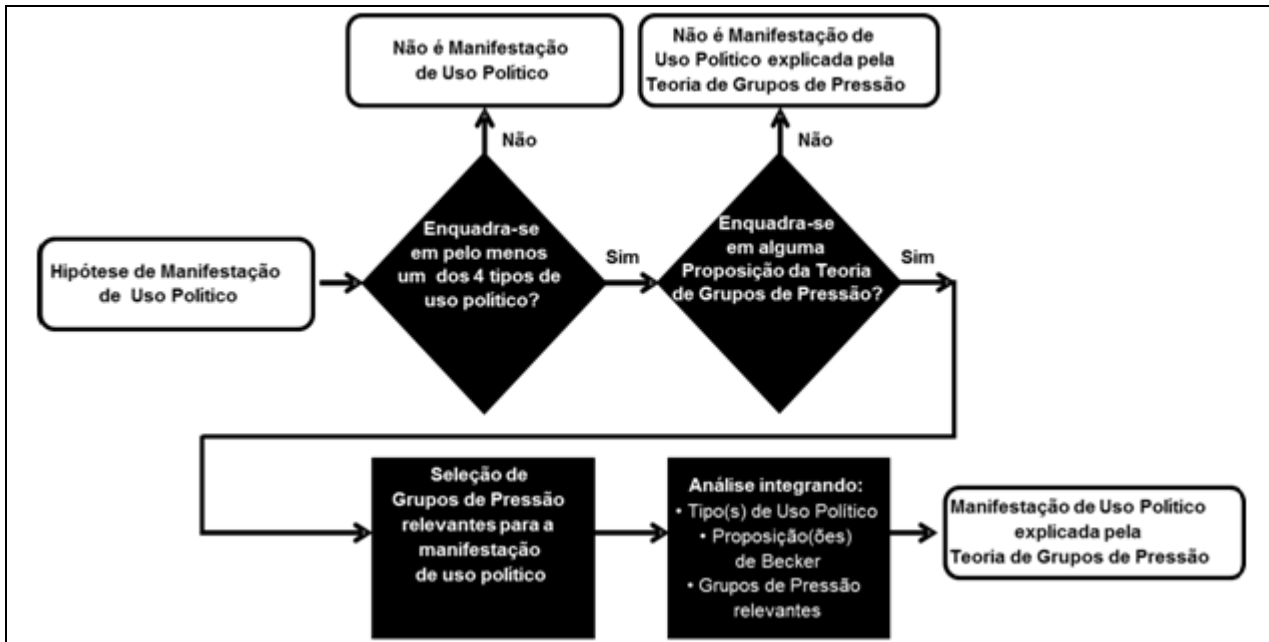


FIGURA 5 – Metodologia de Análise de Uso Político no Setor Elétrico Brasileiro  
Fonte: Müller-Monteiro (2007). Elaboração Própria.

Conforme se percebe, esta metodologia integra três tipos de funcionalidade: filtro, mapa e processador. A função de filtro ocorre nos dois testes iniciais sobre o enquadramento da hipótese em relação aos tipos de uso político e às proposições da Teoria de Grupos de Pressão. As hipóteses que sobreviverem aos dois filtros são então encaminhadas à etapa de seleção de grupos de pressão que afetam e/ou são afetados pela manifestação de uso político. Para esta etapa os grupos de pressão mapeados na Figura 6 abaixo podem ser úteis em termos de abrangência da seleção.



FIGURA 6 – Instituições que compõem e influenciam o Setor Elétrico Brasileiro (Jan/2007)  
Fonte: Müller-Monteiro (2007). Elaboração própria.

#### 4.0 - IMPACTO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO REPRESAMENTO TARIFÁRIO NA COPEL

O impacto econômico-financeiro da manifestação de uso político apresentada na Seção 2.0 foi analisada por meio de três técnicas:

- Fluxo de Caixa Descontado (FCD ou *DCF – Discounted Cash Flow*);
- Perda de Receita;
- Valor Econômico Adicionado (VEA ou *EVA – Economic Value Added*).

De forma resumida, as premissas para aplicação da técnica de FCD foram as seguintes (Figura 7):

<u>Premissas antes interferência política</u>		<u>Premissas após interferência política</u>	
<b>Present Value of FCF</b>		<b>Present Value of FCF</b>	
<b>US\$ mn</b>		<b>US\$ mn</b>	
Present Value of FCF	2.227,3	Present Value of FCF	2.048,7
Present Value of Perpetuity	1.416,2	Present Value of Perpetuity	1.052,1
<b>Present Value</b>	<b>3.643,5</b>	<b>Present Value</b>	<b>3.100,7</b>
<b>Discount Rate</b>		<b>Discount Rate</b>	
Risk Free of the US Market	<b>3,90%</b>	Risk Free of the US Market	<b>3,90%</b>
Country Risk (Brazil)	<b>3,20%</b>	Country Risk (Brazil)	<b>3,20%</b>
Expected Return Over Risk Free	<b>5,70%</b>	Expected Return Over Risk Free	<b>5,70%</b>
Beta of Copel's Shares	<b>0,85</b>	Beta of Copel's Shares	<b>0,85</b>
<b>Cost of Equity</b>	<b>14,0%</b>	<b>Cost of Equity</b>	<b>16,0%</b>
Average Proportion of Equity	80,8%	Average Proportion of Equity	80,8%
Average Cost of Debt	<b>11,0%</b>	Average Cost of Debt	<b>11,0%</b>
Effective Taxes	34%	Effective Taxes	34%
<b>Net Cost of Debt</b>	<b>7,2%</b>	<b>Net Cost of Debt</b>	<b>7,2%</b>
Average Proportion of Debt	19,2%	Average Proportion of Debt	19,2%
<b>WACC</b>	<b>12,7%</b>	<b>WACC</b>	<b>14,3%</b>

FIGURA 7 – Valor da Copel – Técnica de Fluxo de Caixa Descontado  
Fonte: Elaboração própria.

Conforme demonstrado acima, quando a variável “Cost of Equity” (custo de capital próprio) é alterada de 14% para 16% (de forma a expressar o aumento de risco derivado do represamento tarifário anunciado pelo governador Requião) o Valor Presente da empresa caiu de US\$ 3,643 bilhões para US\$ 3,101 bilhões, uma perda de US\$ 0,542 bilhão, ou cerca de R\$ 1,763 bilhões adotando-se a taxa cambial da data de submissão deste Informe Técnico (US\$1 = R\$3,249).

Também de forma sintética – os cálculos foram detalhados na tese de Doutorado elaborada por Müller-Monteiro (2011) – o cálculo da perda de receita foi feito de acordo com as seguintes premissas:

- horizonte de análise: 2003-2006 (1º mandato de Requião como governador) e 2007-2010 (2º mandato);
- consumos de energia mensal da Copel com base na interpolação simples entre os dados anuais de “Mercados Faturados” da Copel (medidos em GWh);
- obtenção dos dados de todas as alterações tarifárias da Copel nos períodos acima nos eventos de Reajuste Tarifário Anual (evento anual, como o próprio nome diz) e Revisão Tarifária Periódica (a cada quatro anos), de acordo com Resoluções publicadas pela Aneel, partindo-se da Tarifa Média de R\$ 134,99/MWh em 2002 (conforme relatório anual daquele ano);
- cálculo das receitas permitidas pela Aneel com base na multiplicação do consumo de energia mensal pela Tarifa Média calculada pela Aneel e publicada nas Resoluções;
- cálculo da receita obtida pela Copel com base na multiplicação do consumo de energia mensal pela Tarifa Média aplicada pela Copel de acordo com os represamentos tarifários impostos pelo governador Requião;
- cálculo da diferença entre os itens “d” e “e” acima, valor que representa a perda de receita derivada do represamento tarifário.

Com base no cálculo acima concluiu-se que o represamento das tarifas da estatal representou:

- perda de R\$ 1,6 bilhão em receitas no mandato 2003-2006;
- perda de R\$ 5,0 bilhões em receitas ao longo dos dois mandatos (2003-2010).

É relevante notar que os represamentos tiveram efeito cumulativo e foram “acelerados” ao longo do tempo: a perda em 2004 foi de R\$ 360 milhões ao passo que a perda em 2010 foi de R\$ 1,482 bilhão.

Em relação aos cálculos do Valor Econômico Adicionado, não foi possível chegar a resultados conclusivos em

função da grande contradição observada nos dados dos relatórios anuais publicados pelas administrações da Copel. Alguns exemplos detalhados em Müller-Monteiro (2011) ilustram a baixa confiabilidade dos dados necessários para este cálculo: no relatório de 2009 o lucro operacional foi de R\$ 1.270,8 milhões, rubrica que caiu para R\$ 1.064,6 no relatório de 2010; no relatório de 2009 o montante de capital próprio para 2009 foi de R\$ 7.630,9 milhões, rubrica que saltou para R\$ 9.920,6 milhões no relatório de 2010.

A Tabela 1 resume os resultados obtidos com as três técnicas:

TABELA 1 – Impacto do Represamento Tarifário

<b>Técnica</b>	<b>Impacto do Represamento Tarifário</b>
Fluxo de Caixa Descontado	Perda de R\$ 1,763 bilhões no valor da empresa
Perda de Receita	Perda de R\$ 5,0 bilhões em receitas entre 2003 e 2010
Valor Econômico Adicionado	Resultados inconclusivos

## 5.0 - APLICAÇÃO DA METODOLOGIA PARA ANÁLISE DE USO POLÍTICO À MANIFESTAÇÃO DE USO POLÍTICO NA COPEL

A aplicação da metodologia apresentada na Figura 5 seguiu os seguintes passos:

- A hipótese de manifestação de uso político testada foi o represamento tarifário imposto à Copel pelo governador do Paraná.
- Ao ser submetida ao primeiro teste/filtro (“Hipótese enquadra-se em pelo menos um dos 4 tipos de uso político?”), a hipótese se enquadrou em dois dos critérios de conceituação de “Uso Político” (Figura 4):

b) Uso Político Tipo 2 – “Benefício Definido, Custo Indefinido”: quando uma ação que afeta o setor promove benefícios muito bem definidos e quantificados para alguns grupos de interesses sem que haja transparência sobre o custo que tal ação representa e muito menos sobre quais grupos responderão pelo seu custeio.

c) Uso Político Tipo 3 – “Subsídio do Setor Elétrico para o Estado”: quando o Setor Elétrico é visto como fonte de viabilização de objetivos externos ao próprio setor, sendo usado como fonte de recursos para projetos políticos.

- Ao ser submetida ao segundo teste/filtro (“Hipótese enquadra-se em alguma proposição da Teoria de Grupos de Pressão?”), a hipótese se enquadra nas seguintes proposições de Gary Becker (conforme Figura 3):

Proposição 1: Um grupo que se torna mais eficiente na produção de pressão política é mais capaz de reduzir seus impostos ou aumentar seus subsídios.

Proposição 3: Grupos bem-sucedidos politicamente tendem a ser pequenos em relação aos grupos tributados que viabilizam os pagamentos dos subsídios que beneficiam os primeiros.

Como a hipótese sobreviveu aos dois testes/filtros anteriores, parte-se então para a seleção dos grupos de pressão relevantes para a análise da manifestação (conforme Figura 6) e para a análise que integra os três elementos (tipos de uso político, proposições da Teoria de Grupos de Pressão de Gary Becker e grupos de pressão relevantes).

Além dos grupos políticos interessados nos dividendos eleitorais advindos da “simpatia” da maioria da população com base no “desconto tarifário” (população incapaz de visualizar a material destruição de valor para o Tesouro do estado do Paraná promovida pelo represamento tarifário, destruição que em última instância afeta os mais pobres que consomem menos energia e que mais precisam dos recursos do Tesouro), havia grupos econômicos – consumidores industriais, por exemplo – que obviamente receberam de forma positiva tal “política” que representou um subsídio explícito às suas atividades produtivas e que, conforme detalhado na Seção 3.0, implicou uma transferência de renda bilionária de contribuintes para consumidores.

Os grupos que foram prejudicados pelo represamento (acionistas minoritários, diretamente, e toda a população paranaense, indiretamente, porque não pôde contar com recursos bilionários para as áreas de Saúde, Educação e Segurança, por exemplo) não dispunham de ferramentas capazes de produzir pressão política de forma tão eficiente quanto a máquina governamental liderada pelo ex-governador Requião.

Portanto, a combinação dos elementos metodológicos anteriores posiciona esta hipótese como forte candidata a uma manifestação de uso político pelas seguintes razões:

1) O episódio é um clássico exemplo de dois tipos de uso político:

- Uso Político Tipo 2: “Benefício Definido, Custo Indefinido”; e
- Uso Político Tipo 3: “Subsídio do Setor Elétrico para o Estado”.

2) O represamento mapeia perfeitamente duas proposições de Becker:

- Proposição 1: “Um grupo que se torna mais eficiente na produção de pressão política é mais capaz de reduzir seus impostos ou aumentar seus subsídios”; e
  - Proposição 3: “Grupos bem-sucedidos politicamente tendem a ser pequenos em relação aos grupos tributados que viabilizam os pagamentos dos subsídios que beneficiam os primeiros.”
- 3) Os grupos de pressão beneficiados e prejudicados são identificáveis:
- Grupos de pressão beneficiados: Governador Requião e seus aliados políticos (benefícios eleitorais com base no populismo tarifário); e consumidores industriais (produção subsidiada pelas tarifas de energia represasdas);
  - Grupos de pressão prejudicados: o Tesouro do Estado paranaense (que é o acionista majoritário da Copel) e, portanto, a população paranaense em geral (o efeito líquido “desconto tarifário – perda de recursos do Tesouro paranaense” é negativo para a maioria da população, formada por consumidores residenciais que obtiveram o desconto tarifário, mas que não consomem tanta energia e que seriam mais beneficiados com mais recursos do Estado direcionados para áreas como Saúde, Educação e Segurança); e acionistas minoritários da Copel.

## 6.0 - CONCLUSÃO

Com o suporte metodológico acima é possível caracterizar formalmente o uso político deflagrado pelo represamento tarifário imposto pelo ex-governador Requião à estatal Copel:

- A alegada defesa da indústria pode se refletir numa séria armadilha no futuro: falta de recursos da Copel – recursos derivados exclusivamente da tarifa regulada pela Aneel – para fazer frente aos investimentos em expansão da concessionária, colocando sob risco as atividades produtivas e geradoras de emprego que o governador alegava defender.
- Em outras palavras, para justificar o represamento tarifário foi colocado peso total na dimensão “modicidade tarifária” (já relativamente adequada no Paraná, em comparação com as demais concessões de distribuição no Brasil), e colocadas de lado outras dimensões que definem um serviço público em regime de concessão: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade.
- É explicitamente contraditória a tomada de decisão governamental de abrir mão de uma tarifa autorizada pelo regulador quando o mesmo governo vinha há anos pagando apenas os dividendos mínimos obrigatórios, sob o argumento de que necessita de recursos excedentes para a realização de investimentos. Afinal: havia ou não excedente que permitisse políticas voluntaristas?
- Se o real interesse do governador era o de reduzir a tarifa de energia e ajudar a indústria, havia uma maneira mais legal e mais eficaz: a redução da alíquota de ICMS sobre a energia. Isso não prejudicaria a Copel, não geraria perturbações regulatórias, e seria uma ação totalmente dentro das prerrogativas legais do governador.
- Na prática, e como ficou documentado em suas inúmeras declarações, o que Requião buscava era uma mensagem de forte apelo eleitoral: a redução da conta de luz em favor dos consumidores (seus eleitores), a despeito de “outros interesses”. Esta é uma clássica abordagem de populismo<sup>2</sup>, onde o governador buscou se posicionar como o “Estado” que teria o papel de exercer a mediação entre “as elites” (acionistas “capitalistas” da Copel) e “o povo” (consumidores), sem em nenhum momento comunicar com transparência que os prejudicados por sua política seriam os 100% da população paranaense, que, como contribuintes do estado, são os verdadeiros controladores da Copel, e não os “capitalistas” minoritários.
- A seguinte declaração de Requião<sup>3</sup> quando o novo presidente da Copel (apontado pelo governador Orlando Pessuti, que o sucedeu em 2010) anunciou o fim dos chamados “descontos tarifários” revela a essência da estratégia de comunicação populista: *“Não tem cabimento aumentar a tarifa da Copel para valorizar suas ações. ... Festa com chapéu público não”*. Caberia ao ex-governador explicar ao seu eleitorado quem foi o

<sup>2</sup> O termo geral “Populismo” foi inicialmente empregado para caracterizar as tendências ideológicas de um movimento nascido nos E.U.A. por volta de 1891, ano de fundação do “Populist Party”. Seu objetivo era melhorar as condições de trabalhadores e fazendeiros, pessoas que não faziam parte da “elite”, outro termo precariamente definido até a atualidade. Apesar de seu candidato às eleições presidenciais de 1892 – James B. Weaver (1833-1912) – ter perdido, os Populistas ainda permaneceram como força política por alguns anos, até desaparecerem em 1908. Desde então, a expressão “Populismo” tem sido frequentemente usada de forma pouco precisa e até mesmo as definições acadêmicas têm variado muito. O Populismo também é muitas vezes considerado precursor de movimentos fascistas, como foi o caso do período nazista na Alemanha, quando uma classe média em dificuldades mobilizou sua fúria contra alguns “inimigos do povo alemão”. De acordo com Fritzsche (1990): “os Nazistas expressaram as carências da classe média e ao mesmo tempo defenderam uma forte mobilização anti-Marxista... Contra partidos ‘artificialmente’ divisivos e grupos de interesse estridentes, os Socialistas Nacionalistas se posicionaram como representantes da nação e de um público alemão traído e negligenciado... quebrando barreiras de posição social e de castas, e celebrando um – pelo menos retórico – ideal populista da ‘comunidade das pessoas’”. Uma definição que acolhe a maior parte do que se convencionou chamar de “populismo” na atualidade é a oferecida por Albertazzi e McDonnell (2008) em seu “Twenty-First Century Populism” (“Populismo do Século 21”). De acordo com os autores, o Populismo pode ser definido como uma ideologia que posiciona um virtuoso e homogêneo ‘povo’ contra um grupo de ‘elites’ e perigosos ‘outros’ que são conjuntamente descritos como destruidores (ou que procuram destruir) direitos, valores, prosperidade, identidade e voz de um povo soberano.

<sup>3</sup> Jornal do Estado (09/07/2010): “...Tensão – A confirmação do aumento se dá no momento em que as tensões entre o governador Orlando Pessuti e o ex-governador Roberto Requião se agravaram. ... Pelo twitter, Requião criticou ontem o reajuste das tarifas da Copel. “Não tem cabimento aumentar a tarifa da COPEL para valorizar suas ações”, afirmou. “Enquanto se discute investir dinheiro público para Copa em Curitiba, Copel anuncia aumento de 15%. Festa com chapéu público não”, condenou.

responsável pela perda de bilhões do Tesouro paranaense gerada por sua política de represamento tarifário. Esta sim, uma festa com dinheiro público documentada e materialmente imputada ao povo paranaense.

Em resumo, a destruição de valor econômico devido ao uso político foi bilionária para a Copel, sendo que os grupos de pressão beneficiados e prejudicados foram identificados.

Diante dessa constatação e de várias outras manifestações empíricas documentadas ao longo de décadas (Müller-Monteiro, 2011), é necessário definir estratégias para bloquear tais usos políticos nas empresas do Setor Elétrico Brasileiro. Tais estratégias envolvem a implementação de quatro etapas:

- a) imposição de critérios meritocráticos no recrutamento de gestores de empresas estatais;
- b) divulgação transparente de resultados econômico-financeiros;
- c) definição de indicadores e metas gerenciais objetivos; e
- d) implantação de mecanismos de incentivos e penalidades baseados em desempenho.

Apesar de as quatro etapas serem necessárias, a implementação rigorosa da primeira etapa (imposição de critérios meritocráticos no recrutamento de gestores de empresas estatais) é crucial para o sucesso das demais etapas da estratégia: os oito anos de observação que embasam a pesquisa que deu origem a este Informe Técnico permitem afirmar que as agendas do mundo político e do mundo empresarial não são compatíveis. E, conforme demonstrado nas seções anteriores, a ação política sobre o Setor Elétrico Brasileiro tem sido extremamente negativa.

No entanto, isolar os políticos do Setor Elétrico Brasileiro será uma empreitada muito ambiciosa. Shleifer (1994) argumenta que políticos nunca querem perder o controle sobre empresas estatais e não são muito simpáticos a gestores de empresas com alto grau de autonomia. Políticos veem em estatais plataformas de poder. O próprio modelo econômico proposto por Shleifer define como antagonistas os papéis, de um lado, do Tesouro e dos gestores e, de outro lado, os políticos. Em sua modelagem, políticos querem empregar mais pessoas (que ele expressa por meio da variável  $L$ , de “labor”, ou “trabalho” em inglês) para obter os benefícios desse emprego acima de níveis eficientes, expressos pela função  $B(L)$ , que representa pessoas que serão seus potenciais eleitores e que foram beneficiadas pelo sobre-emprego.

Os atuais escândalos envolvendo suspeitas de corrupção e uso político em outras estatais brasileiras corroboram a urgência da criação de mecanismos de bloqueio de uso político nestas empresas que desempenham papel tão importante no Brasil. Note-se, inclusive, que o percurso metodológico adotado para a análise de manifestação de uso político aqui desenvolvido pode ser extrapolado para outros setores e países e oferece contribuições a gestores públicos, administradores privados e demais *stakeholders*.

A primeira contribuição consiste na metodologia de teste de hipóteses de uso político de empresas e/ou setores econômicos com base em referenciais conceituais sólidos. A segunda contribuição é a oferta de alternativas de quantificação dos efeitos de usos políticos sobre o valor de empresas. E a terceira contribuição se concentra na exploração de indicadores e estratégias que minimizem ou bloqueiem usos políticos e maximizem a geração de valor em empresas vitimizadas por interferências políticas.

## 7.0 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) ALBERTAZZI, Daniele, MCDONNELL, Duncan (2008). *Twenty-First Century Populism*, New York and London: Palgrave Macmillan, p.3.
- (2) BECKER, Gary S. (1983). A Theory of Competition among Pressure Groups for political influence. *The Quarterly Journal of Economics* Vol. XCVIII.
- (3) BECKER, Gary S. (1985). Public Policies, Pressure Groups and Dead Weight Costs, *Journal of Public Economics* 28.
- (4) FRITZSCHE, Peter (1990). *Rehearsals for Fascism: Populism and Political Mobilization in Weimar Germany*. New York: Oxford University Press. ISBN 0-19-505780-5.
- (5) MÜLLER-MONTEIRO, Eduardo (2007). *Teoria de Grupos de Pressão e Uso Político do Setor Elétrico Brasileiro*. 133 f. Dissertação (Mestrado em Energia) - Universidade de São Paulo.
- (6) MÜLLER-MONTEIRO, Eduardo (2011). *Métricas e Estratégias de Bloqueio de Uso Político nas Empresas do Setor Elétrico Brasileiro*. 475 f. Tese (Doutorado em Ciências) - Universidade de São Paulo.
- (7) SHLEIFER, Andrei, VISHNY, Robert (1994). Politicians and Firms. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109(4), pp. 995-1025.



## 8.0 - DADOS BIOGRÁFICOS



Eduardo Müller-Monteiro nasceu em Marília, SP, Brasil, em 1971. Doutor em Ciências (2011) e Mestre em Energia (2007) pela Universidade de São Paulo (USP), *Master of Business Administration* pela Wharton School of the University of Pennsylvania (2000) e graduado em Engenharia Elétrica (1993) pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Antes de se juntar ao Instituto Acende Brasil em 2003, trabalhou por dez anos pela Promon nos setores de Telecomunicações e Energia. Eduardo é pesquisador com atuação em projetos de Pesquisa e Desenvolvimento da Aneel desde 2011 e autor do livro *Uso Político do Setor Elétrico Brasileiro* (Editora Synergia, 2010), obra que recebeu apoio da Fapesp - Fundação de Amparo à Pesquisa e Ensino do Estado de São Paulo. Sua linha de pesquisa acadêmica se concentra na região de intersecção dos temas Regulação, Uso Político, Grupos de Pressão e *Valuation* em setores de infraestrutura.