

Reforma e crise do setor elétrico no período FHC

José Goldenberg
Luiz Tadeu Siqueira Prado

Introdução

Quando de sua posse, o principal objetivo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) era consolidar o Plano Real para combater a crônica inflação que assolava o Brasil. Essa prioridade foi conseguida com uma política de valorizar o câmbio e aumentar o endividamento do país. Como consequência, foi necessária a obtenção do equilíbrio fiscal nas contas públicas de acordo com as negociações com organismos financeiros internacionais, especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI), que avalizaram e forneceram recursos financeiros adicionais visando à estabilização da economia.

A política energética do governo FHC foi uma decorrência desse objetivo principal. Os dois grandes setores estatais, eletricidade e petróleo, controlados pelo Estado, tiveram contudo tratamento diferenciado. O setor de petróleo, com sua tradição de contas equilibradas, sofreu apenas modificações de pequena monta. O setor elétrico sofreu uma rápida e forte reforma, pois apresentava desequilíbrio fiscal. Tanto setores do governo como importantes segmentos da opinião pública acreditavam que uma rápida reforma e a privatização do setor elétrico seriam uma etapa necessária para impulsionar o país na direção da modernização e do processo de globalização.

O sistema elétrico brasileiro

No Brasil, especialmente a partir dos anos de 1960, o setor público assumiu o controle direto do setor elétrico, centralizando sua política. As empresas públicas federais e estaduais assumiram um papel fundamental na geração, transmissão e integração de sistemas isolados e mesmo na distribuição de energia. A centralização e a coordenação permitiram o planejamento e a construção de obras hidráulicas de porte, de grandes sistemas de transmissão e da interconexão dos sistemas hidrelétricos que produziram uma melhora substancial dos serviços de eletricidade e a redução nos custos de fornecimento, pelos efeitos de economia de escala.

O planejamento do setor elétrico iniciava-se com o estudo regionalizado do mercado futuro de energia elétrica, considerando as características do consumo e da demanda. Os resultados dessa etapa alimentavam estudos energéticos, simuladores de um conjunto de usinas que poderiam ser construídas a um custo mínimo para a sociedade. Essas alternativas de construção de usinas, juntamente com a distribuição dos mercados pelos diversos centros de consumo, serviam de base ao planejamento das linhas de transmissão necessárias.

O planejamento da expansão do sistema estava a cargo do Grupo Coordenador do Planejamento do Sistema Elétrico (GCPS), coordenado pela Eletrobrás e com participação de empresas federais, estaduais, municipais e da iniciativa privada.

Embora o GCPS fosse um órgão colegiado, o modelo de planejamento era determinativo, pois a estratégia era escolhida pensando no sistema como um todo, e as condicionantes empresariais tinham uma expressão menor. No entanto, o processo de elaboração do planejamento era participativo, uma vez que todas as empresas do país, geradoras ou distribuidoras, tinham assento no fórum de discussões. Os dados e as informações técnicas utilizados pelos comitês técnicos eram de livre acesso a todos os participantes, assim como as metodologias de trabalho utilizadas.

A cada ano, o GCPS revia as previsões de mercado do ano anterior e fazia os ajustes necessários nos programas de obras de geração e transmissão para os mercados previstos. Apesar de a Eletrobrás ter a coordenação nacional do planejamento, os relatórios ligados aos comitês técnicos tinham de ser aprovados pela maioria. O resultado de cada ciclo anual de planejamento era consolidado no Plano Decenal de Expansão do Setor Elétrico.

A operação integrada do sistema Sudeste-Sul era elaborada pelo Grupo Coordenador para Operação Interligada (GCOI), que realizava estudos para o planejamento operacional para um horizonte de cinco anos, detalhados mês a mês para o primeiro ano. Havia um comitê semelhante para o sistema Norte-Nordeste.

Com o GCPS foram obtidos diversos aprimoramentos no planejamento, tais como: Manual de Inventários e Viabilidade Hidrelétrica, I Plano Diretor de Meio Ambiente (1986) e Novas Metodologias de Planejamento (cenários de mercado, planejamento estocástico, planejamento sob incertezas). As empresas eram remuneradas pelo chamado “serviço pelo custo”, instituído pelo Código de Águas de 1934, regulamentado em 1957. Esse sistema tarifário era largamente utilizado em todo mundo com pequenas diferenças. Nele, os consumidores pagavam todas as despesas operacionais, dentro de limites compatíveis com uma determinada qualidade de prestação de serviço e remuneravam o capital investido pelas empresas com taxas preestabelecidas.

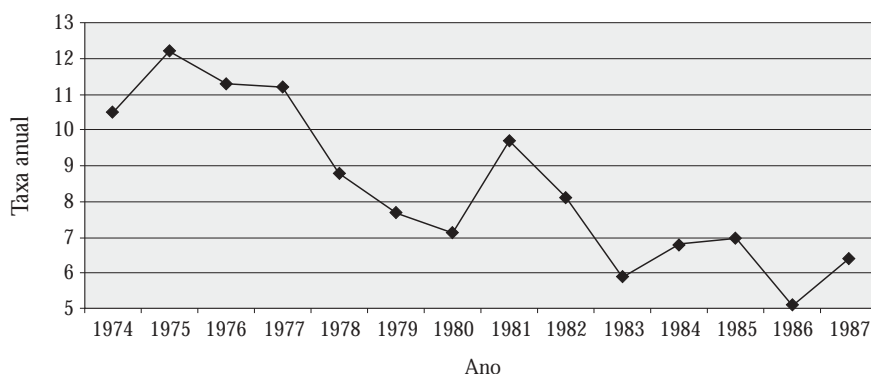
A crise do sistema

O Brasil teve, após a segunda crise do petróleo de 1979, dificuldades cada vez maiores com sua balança de pagamentos, além de necessidades consideráveis de investimento para completar a infra-estrutura e planos de desenvolvimento dos anos de 1970. As vigorosas taxas de crescimento que o país apresentou nessa década começaram a cair. A explosão na taxa de juros norte-americana levou a uma grave crise de nossa dívida externa e afetou fortemente o financiamento do setor elétrico. De um lado, como o país apresentava um crescimento econômico débil, os mercados elétricos planejados não se realizavam, ocasionando sobras de energia e receitas menores que as previstas. Por outro lado, nos anos de 1980, no plano interno de funcionamento do setor, a política tarifária constituiu-se no mais grave dos problemas, visto que os preços da eletricidade eram sistematicamente contidos em nome do combate à inflação. Como consequência houve a queda da remuneração média do setor, que ficou muito abaixo da remuneração legal¹ permitida pelo “serviço pelo custo”. A essa situação juntou-se o uso das empresas elétricas estatais como instrumento de cobertura de déficits da balança de pagamentos, obrigando-as a captar recursos no exterior para a cobertura das altas faturas da “conta petróleo”, provocadas pela crise de 1979.

1. Para mais detalhes, cf. Vieira (1998).

Dessa forma, o chamado “serviço pelo custo” foi deixado para segundo plano e ocorreu grande contenção tarifária, visando ao combate à inflação. A diferença entre a remuneração legal preestabelecida e a realmente efetivada foi lançada pelas concessionárias na Contas de Resultado a Compensar (CRC).

GRÁFICO 1
Taxas Anuais de Remuneração do Setor Elétrico (1974-1987)



A promulgação da Constituição Federal de 1988, por sua vez, retirou fontes de recursos utilizados pelo setor, como o Imposto Único sobre a Energia Elétrica (IUEE) e os empréstimos compulsórios. Essa conjuntura inibiu o autofinanciamento do setor, que necessitou cada vez mais utilizar recursos de terceiros, gerando um elevado serviço da dívida, e o levou à inadimplência tanto entre as empresas como em relação a fornecedores e empreiteiros.

A Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993, permitiu, como efeito mais imediato, um alívio para as empresas de energia elétrica, pois reconhecia que os valores das CRC eram um direito das concessionárias. A nova lei reorganizou o setor elétrico dentro de uma filosofia empresarial, permitindo tarifas menos comprimidas. No entanto, enquanto era discutido como implementar as orientações desse novo quadro legal, persistiam problemas como o descontrole administrativo de certas concessionárias estaduais que esbanjavam recursos em investimentos de duvidosos resultados e com gastos salariais incompatíveis com a gravidade da situação financeira existente. Essa situação ocasionava um ciclo de inadimplências no setor e afetava a obtenção de recursos para investir na expansão do sistema.

O pano de fundo do debate elétrico nos anos de 1990

Embora a discussão sobre o setor elétrico tivesse um caráter técnico – o debate dava-se sobre quais medidas seriam necessárias para corrigi-lo –, havia à época um pano de fundo dominante mais amplo. Tratava-se da globalização da economia, mediante a internacionalização dos mercados de serviços, mercadorias e capitais, que vinha rompendo com o conceito clássico de fronteiras geográficas e limitando cada vez mais a execução das políticas cambial, monetária e tributária dos Estados nacionais.

A fragmentação das atividades produtivas nos diferentes territórios e continentes permite aos conglomerados multinacionais praticar o comércio interempresa, escolhendo seletivamente entre as distintas legislações nacionais e concentrando seus investimentos nos países onde elas lhes são mais favoráveis. Paralelamente, observa-se a internacionalização do Estado, mediante o advento dos processos de integração, formalizados pelos blocos regionais e pelos tratados de livre comércio e a subsequente revogação dos protecionismos tarifários, das reservas de mercado e dos mecanismos de incentivo e subsídio fiscais. Um outro lado desse fenômeno foi a disseminação do liberalismo, promovida especialmente por agências multilaterais (Bird, BID, FMI), cuja síntese ficou conhecida como Consenso de Washington. Essa visão pregava, por exemplo, a liberalização dos preços, do comércio e do investimento estrangeiro, a desregulamentação e a privatização em grande escala², como medidas a serem adotadas em países como o Brasil.

Houve na época um choque de visões divergentes sobre como agir para resolver os problemas do setor elétrico brasileiro. A primeira concepção, em linhas gerais, propunha uma reforma para o setor elétrico tomando como parâmetro os exemplos da Argentina e da Inglaterra, que haviam implantado reformas elétricas liberais. Essa opinião valorizava a visão de que a ascensão dos mercados e das empresas multinacionais permitiria uma rápida mudança no papel e nas funções exercidas pelo Estado nacional. A segunda corrente, bem mais pragmática, ligada principalmente aos técnicos do setor elétrico, propunha grandes modificações de rumo na organização já existente do sistema elétrico.

A reforma do governo FHC

A reforma e a introdução da concorrência na indústria elétrica proposta pelo governo FHC consistiu numa tentativa de redefinição completa

2. Os ensinamentos liberais foram compilados e reunidos no *World Development Report 1997*, editado pelo Banco Mundial, “que é dedicado ao papel e à efetividade do Estado: o que o Estado deve fazer, como fazê-lo e como fazê-lo melhor num mundo que se transforma rapidamente” (prefácio de apresentação do relatório assinado por James D. Wolfensohn, presidente do Banco Mundial, p. III).

do papel do Estado na área. Classicamente, esse papel consistia de três funções exercidas pela administração pública: regulamentar a operação do monopólio; definir e encaminhar políticas de interesse geral; e funcionar como proprietária quando se tratavam de empresas públicas. No Brasil, tais funções eram exercidas pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), Ministério de Minas e Energia (MME) e empresas estatais elétricas.

A reforma teve por objetivo principal criar um mercado livre, por meio de incentivos à eficiência, e limitar, ao mínimo, a imposição de objetivos e intervenções governamentais. Essa mudança deveria conduzir à separação da função de controle da regulação da função de executar políticas públicas, com a atribuição da primeira função a uma autoridade autônoma dotada da autoridade de “legislar” e controlar outras entidades criadas para permitir e facilitar o funcionamento da concorrência.

No projeto Reforma do Setor Elétrico Brasileiro (Reseb), o governo FHC traçou alguns princípios básicos que pretendia para o setor e, a partir daí, organizou, por meio de trabalho de consultoria, uma estrutura descentralizada para obter seus objetivos, coordenada por uma grande empresa especializada internacional. Como consequência desses estudos, foi criada uma estrutura regulatória composta pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) – organismo regulador e fiscalizador, cujo objetivo é disciplinar as tarefas do setor elétrico por intermédio de resoluções – e por duas entidades de direito privado, ligadas aos agentes concessionários da indústria de eletricidade. Uma dessas entidades, o Operador Nacional do Sistema (ONS), criou e aplicou regras e normas para gerenciar a produção e a transmissão de eletricidade de forma mais harmônica; e a outra, o Mercado Atacadista de Energia Elétrica (MAE), criou um conjunto de regras comerciais que devem ser seguidas obrigatoriamente por todos os agentes ou concessionárias que negociam a energia por atacado. Por essas regras devem ser registradas as quantidades negociadas nos contratos de longo prazo, e determinados os preços de venda a curto prazo (*spot*) da energia elétrica.

Em 1999, foi criado o Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão do Sistema Elétrico (CCPE) com o objetivo de regular e estruturar a atividade de planejamento da expansão elétrica. Em meados do ano 2000, foi regulamentado o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), criado em 1997, como órgão de assessoramento do presidente da República para a formulação de políticas e diretrizes ligadas à energia.

Os objetivos pretendidos pela reforma do governo eram:

- Desverticalização, *visando à separação entre as atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização.*
- Privatização, *transferindo para o setor privado a responsabilidade pela realização dos investimentos, além de fornecer recursos para o erário público.*
- Competição na geração e na comercialização, *propiciando um grande estímulo para o aumento da eficiência e a redução dos preços.*
- Livre acesso às redes de transmissão e distribuição, *permitindo efetivamente a competição na produção e na comercialização.*

Nas mudanças introduzidas havia forte visão “ideológica”, bem expressa na seguinte passagem:

A privatização em andamento do setor elétrico no Brasil e a implementação de um novo modelo para este setor são parte da transição econômica do Brasil do modelo de crescimento impulsionado pelo Estado para o crescimento impulsionado pelo mercado. Também é consistente com a necessidade do setor de serviços públicos de aumentar a produtividade e reduzir custos através do aumento da eficiência, um objetivo a ser alcançado pela economia como um todo, para uma integração bem-sucedida no mercado global. A privatização do setor elétrico também ajuda a reduzir a dívida do setor público, contribuindo para a sustentação do crescimento a longo prazo do Brasil (Ferreira, 2000).

Críticas e alternativas ao modelo do governo FHC

Os técnicos mais experientes da Eletrobrás³ percebiam as contradições existentes entre a necessidade de um forte planejamento e operação integrada dos sistemas (sob pena de se perder parcela importante da energia disponível) e a busca de maior eficiência por meio da competição. A primeira premissa pressupõe a cooperação entre empresas, enquanto a última é, por definição, o seu oposto. Assim, apontavam várias medidas que *não* deveriam ser adotadas na proposta de reforma do setor:

1. Prejudicar o funcionamento dos mecanismos de planejamento e operação colegiados (GCPS e GCOI, respectivamente). Se esses órgãos forem extintos ou dispersas suas equipes de trabalho, outros precisarão ser criados, com as mesmas funções e competência técnica.

3. No final de 1994, o corpo técnico ofereceu alternativas para a reorganização do setor em notas técnicas de circulação interna e restrita. Os argumentos aqui expostos foram retirados, principalmente, do documento de 4 de outubro (cf. Rosenblatt *et al.*, 1994).

2. Propor um sistema tarifário baseado em custos marginais em curto prazo. Em sistemas hidrelétricos, diferentemente dos sistemas termelétricos, os custos marginais a curto prazo, embora em valores esperados sejam iguais aos custos marginais a longo prazo, são muito baixos durante a maior parte do tempo (cerca de 80% deste) e extremamente elevados durante períodos hidrológicos críticos (cerca de 20% do tempo). Ou seja, a tarifação baseada em custos marginais de curto prazo, no Brasil, levará as empresas a terem problemas de caixa, ou as induzirá a degradar a confiabilidade do atendimento ao mercado (aumentando o risco de déficit de energia), no sentido de elevarem os custos marginais a curto prazo e, em conseqüência, as suas receitas.
3. Confundir o “despacho econômico” de sistemas termelétricos com a “operação ótima integrada” de sistemas hidrelétricos ou hidrotermelétricos com preponderância hidrelétrica. Enquanto em um sistema termelétrico o despacho é feito hora a hora e a decisão não tem memória (não repercute no futuro), a operação ótima integrada hidrotérmica tem uma memória de cerca de cinco anos (duração das hidrologias críticas do sistema e de sua capacidade de armazenamento de água nos reservatórios). O despacho compulsório de térmicas na base não otimiza o sistema elétrico, aumentando custos para os consumidores.
4. Quebrar a grande malha de transmissão. As grandes malhas de transmissão regionais e inter-regionais propiciam a complementação entre usinas, bacias hidrográficas e regiões, aumentando a confiabilidade do sistema e a geração de energia garantida das usinas, e diminuindo os custos de operação e de expansão do sistema.
5. Entregar os estudos dos modelos ou das propostas de privatização e de nova concepção do setor elétrico na mão de consultores. O conhecimento do planejamento e da operação interligados está nas empresas do setor; as firmas de consultoria detêm conhecimentos específicos e têm interesse de agradar seu financiador para continuar obtendo novos contratos de trabalho.

Os riscos de uma reforma elétrica e privatizações malconcebidas seriam:

- Grande possibilidade dos pontos perigosos acima citados serem efetivamente implementados, caso aplicado o modelo copiado do exterior.
- Paralisação imediata das atividades de coordenação que têm a Eletrobrás

como interlocutora (*GCOI, GCPS, Mercosul, Contratos de Suprimento, Estudos das Interligações com países vizinhos, Relações com a Indústria etc.*).

- Grande perda de confiabilidade do sistema *no novo modelo após a privatização, diminuindo a capacidade de geração do sistema existente e aumentando a probabilidade de racionamentos para os consumidores.*
- Grande elevação tarifária para os consumidores, *uma vez que via leilão de privatização, ou venda direta de patrimônio, novos custos serão imputados ao setor elétrico, não necessariamente compensado pela redução de custos via o dogma da maior eficiência do setor privado, e amplificados por uma maior taxa interna de retorno desse mesmo setor.*
- *Risco de, em futuro próximo, “reinventar a roda”, criando-se novamente mecanismos e fóruns colegiados para a expansão e a operação integrada dos sistemas. Melhor seria aperfeiçoar os já existentes.*

A proposta dos técnicos ligados ao setor elétrico tinha os seguintes pontos:

- *Viabilizar a futura expansão do setor elétrico, em taxas compatíveis com a necessidade nacional, por meio de recursos oriundos de financiamento e aumento de tarifas.*
- *Democratizar, gradativamente, o capital das empresas estatais do setor elétrico⁴, permanecendo o controle, ao menos durante algum tempo, nas mãos do Estado.*
- *Propiciar sinais claros e efetivos de competitividade e eficiência empresarial, intervindo em concessionárias com problemas administrativos.*
- *Abrir para a iniciativa privada para a competição na geração, por meio de produção independente (hidro e termelétrica), de consórcios, compra de excedentes de cogeração etc.*
- *Permitir o livre acesso dos geradores em geral e grandes indústrias ao sistema de transmissão nacional.*
- *Rever a legislação e a regulamentação do setor, para permitir que os pontos acima sejam viabilizados.*
- *Propor um modelo de efetiva participação privada no setor elétrico, com base em estudos amplos e debates.*

4. Goldenberg (1994) mostra a necessidade de “atrair investidores privados que ajudem a concluir obras, tornando-se proprietários parciais do sistema” e a importância do “início da participação acionária do setor privado no capital das empresas” para se obter “uma visão mais objetiva para a gestão das empresas estatais”.

Em linhas gerais, argumentava-se que em sistemas de base hidráulica, como é o caso do Brasil, o interesse do sistema como um todo muitas vezes não coincide com os interesses de curto prazo de suas partes componentes, e é muito difícil fazer com que mecanismos simples de merca-

do traduzam, para cada uma das partes, as necessidades globais do sistema. Seria, pois, necessário um órgão coordenador de planejamento e operação do sistema. Essa entidade, na proposta dos técnicos do setor elétrico, foi chamada de *condomínio*, e os proprietários de elementos que participam do condomínio (usinas e linhas de transmissão) foram denominados *produtores associados*.

Os elementos mais importantes do sistema (principais usinas e linhas) teriam de estar associados compulsoriamente ao condomínio. Entretanto, o condomínio não teria monopólio sobre a produção de energia que poderia ser realizada pelos produtores independentes. O condomínio deveria atuar como um *pool*, pagando aos produtores associados e revendendo aos clientes, que seriam as companhias de distribuição e os grandes consumidores. Eles não seriam clientes exclusivos, pois teriam o direito de comprar de produtores independentes. Como o condomínio compra de produtores e vende a consumidores, seria necessário um órgão regulador, que teria, entre outras funções, a de tribunal administrativo para dirimir as dúvidas entre produtores de energia e as existentes na relação destes com os consumidores.

A implantação do novo modelo

Quando assumiu, o governo FHC não parecia disposto a amplos estudos e debates sobre as propostas vindas do setor elétrico para reorganizá-lo como um condomínio regido pelo quadro jurídico da Lei nº 8.631, talvez pelo custo político que significaria intervir na administração das empresas paulistas de eletricidade que vinham apresentando sérias irregularidades de funcionamento nos últimos anos.

Para implantar sua reforma, o governo FHC montou em Brasília uma estrutura na Secretaria de Energia do MME, comandada por pessoas oriundas das empresas elétricas paulistas, cuja maneira de trabalho não era aceita pela maioria dos integrantes do setor elétrico.

Os quadros elétricos não afinados com a reforma liberal sofreram pressões, e, pouco a pouco, mudanças administrativas de cargo e funções foram minando o papel de articuladora que a Eletrobrás exercia no setor elétrico. Os técnicos da Eletrobrás e do setor elétrico foram chamados a participar de reuniões do Reseb, não para discutir as alternativas de organização para o setor e sim para dar sugestões de como implantar o modelo já escolhido.

A falta de coordenação e a crise do novo modelo: o “apagão”

Embora houvesse a percepção nas diversas empresas do setor – MME, Aneel e ONS – de que uma crise de falta de energia elétrica tinha grande probabilidade de ocorrer já a partir de 1997, o governo FHC não conseguiu se articular para enfrentar a questão. Mesmo tendo havido diversas iniciativas para aumentar a oferta de energia – com a implantação do Programa de Geração Emergencial, em 1999, e do Programa Prioritário das Térmicas e do Leilão de Capacidade, em 2000 –, elas não lograram pela ineficácia da gestão governamental, pois as diversas entidades tinham opiniões e propósitos diferentes que não convergiam e não havia mais a coordenação central da Eletrobrás.

O governo não conseguiu implantar um ambiente regulatório adequado e nem um mercado livre confiável de energia no MAE, mas conseguiu paralisar as atividades de coordenação da Eletrobrás, ficando o sistema acéfalo. Com a ida das funções do GCOI para o ONS, o término do planejamento determinativo e da coordenação dos contratos de suprimentos exercidos pelo GCPS, a criação de novos escalões de decisão como a Aneel e a Agência Nacional de Águas (ANA) e, ainda, com a multiplicação de regras e legislações incompletas, insuficientes e conflitantes, deixou de existir um interlocutor único e experiente no governo.

O CNPE iniciou seu trabalho regular somente no final de 2000, com poucas reuniões e estrutura para formular políticas e identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do país.

Além disso, a taxa de câmbio estável e valorizada, um dos pilares da política governamental, não mais existia no segundo mandato de FHC, e as constantes variações cambiais dificultavam a viabilidade do uso de gás natural nas térmicas, pois, pela lei do Plano Real, os custos do gás só poderiam ser repassados às tarifas anualmente.

As privatizações das empresas elétricas brasileiras foram feitas quando as bolsas de valores mundiais estavam em seu auge de crescimento, puxado pela chamada “bolha especulativa” de Wall Street e com o Real sobrevalorizado em relação ao dólar. Muitas empresas internacionais financiaram suas compras na privatização tomando empréstimos de curto prazo de bancos internacionais. Dessa forma, assim que esses recursos chegavam ao país tinham de atender a dois serviços financeiros: o primeiro ligado à

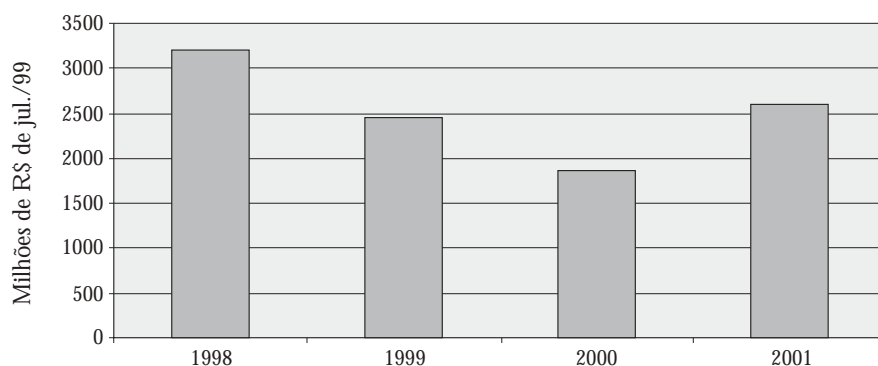
remessa de lucros da empresa privatizada e o outro para pagar os juros e as amortizações do dinheiro que foi tomado para a privatização.

A partir de 1999, além da resistência política enfrentada pelo governo à reforma do setor elétrico, com a crise cambial brasileira e com as crises russa e asiática, não houve mais recursos para a privatização das grandes geradoras da Eletrobrás e a rolagem da dívida existente só foi possível com aumento de prêmios de risco que pioravam mais a situação das empresas devedoras e das contas nacionais, de modo que as empresas privadas não tinham condições de efetuar novos investimentos.

Todas essas dificuldades do setor elétrico foram induzindo, paulatinamente, a uma deterioração das reservas do sistema anteriores à reforma. Essa situação era agravada pelo fato de que as geradoras federais que pretendiam fazer novos investimentos para tornar o sistema menos vulnerável foram impedidas de fazê-los pela política de austeridade fiscal do governo. Os investimentos das empresas elétricas eram contabilizados como gastos do setor público e comprometiam as metas pretendidas pelo governo de superávits primários para abater a dívida pública. Assim, paradoxalmente, os investimentos da Eletrobrás vinham diminuindo e só voltaram a crescer quando ocorreu o racionamento de energia.

GRÁFICO 2

Investimento em Ativo Fixo da Eletrobrás (em milhões de reais de julho de 1999)

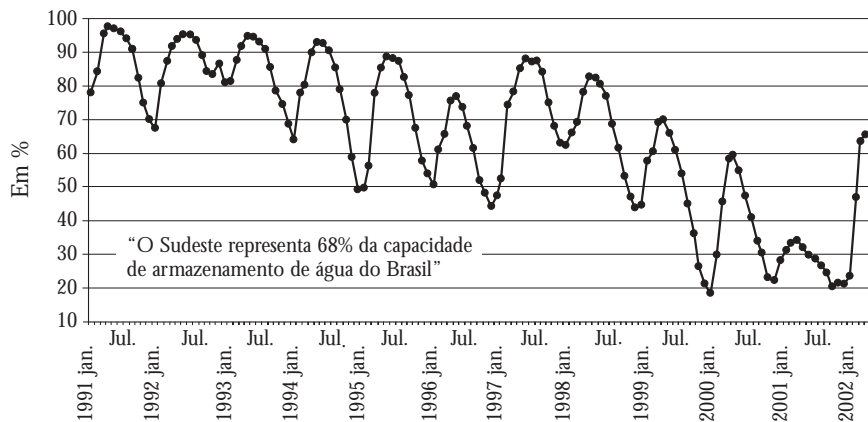


Fonte: Fundap (jan. 2000 a fev. 2003), "Indicadores DIESP".

A inexistência desse interlocutor confiável e a falta de coordenação levaram à grande perda de confiabilidade do sistema no novo modelo após a privatização, que inclusive chegou ao cúmulo de superestimar a capacidade de geração do sistema existente, aumentando, dessa forma, a probabilidade de racionamento para os consumidores.

Todo esse desencontro na condução da política energética torna-se visível quando analisamos o Gráfico 3, que mostra a situação dos reservatórios do setor elétrico. Desde o início da gestão FHC, os níveis das represas vinham apresentando sinais evidentes de esgotamento de sua capacidade de regular as vazões necessárias para geração elétrica na época seca do ano. Assim, em abril de 2001, o armazenamento estava com pouco mais de 30% de sua capacidade, o que indicava uma grande chance de os reservatórios secarem quase completamente antes da nova estação de chuvas.

GRÁFICO 3
Nível dos Reservatórios da Região Sudeste (1991-2002)



Fonte: Sauer (2002).

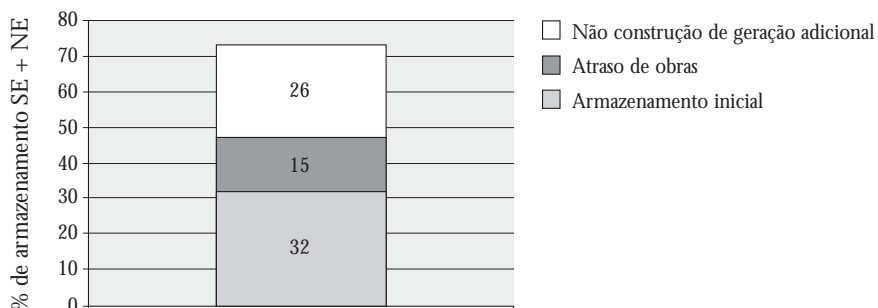
Para evitar esta perspectiva de uma crise elétrica ainda pior, foi implementado, entre 1º de junho de 2001 a 1º de março de 2002, o racionamento de energia, com a meta de economizar 20% de energia elétrica. Esse fato obrigou o governo FHC a dar explicações à sociedade sobre o que estava acontecendo e justificar as perdas e os danos causados a todos.

A explicação elaborada pela comissão⁵ nomeada pelo governo mostrou claramente que o racionamento não teria acontecido caso as obras identificadas nos planos decenais da Eletrobrás tivessem sido executadas e as obras programadas não estivessem atrasadas. Ficou evidente que o principal fator, responsável por quase 2/3 do racionamento, estava ligado à não implementação de novas usinas. O cumprimento das diretrizes do Plano Decenal permitiria o armazenamento em maio de 2001 de 73% no sistema Sudeste-Nordeste, suficiente para evitar o racionamento.

5. Cf. Kelman (2001), “Relatório da Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica”.

GRÁFICO 4

Armazenamento com as Obras do Plano Decenal, Sudeste-Nordeste (maio de 2001)



As medidas governamentais depois do racionamento

Em maio de 2001, o governo criou a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (GCE) com o objetivo de propor e implementar medidas de natureza emergencial para compatibilizar a demanda e a oferta de energia elétrica, de forma a evitar interrupções intempestivas ou imprevistas de seu suprimento.

Com o término do racionamento devido à volta da estação de chuvas e a colaboração da sociedade nas metas de economia de eletricidade, o Governo Federal, a partir de dezembro de 2001, por medida provisória, instituiu um conjunto de medidas com objetivo de gerenciar a crise e promover sua superação, incluindo uma recomposição tarifária (devido ao período do racionamento) com adiantamentos de recursos do BNDES e, para evitar novos racionamentos, a compra de energia elétrica emergencial pela empresa estatal criada especialmente para esse fim, a CBEE (Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial).

Essas duas medidas, com um custo estimado de mais de R\$20 bilhões, criaram uma viva polêmica na sociedade, inclusive sobre a real necessidade de energia emergencial, pois o racionamento induziu a população a estabelecer padrões de consumo elétrico mais eficientes.

Conclusões preliminares

O governo FHC conseguiu alcançar o objetivo principal de seu governo ao consolidar o Plano Real e debelar a inflação. Esse sucesso custou um preço alto para a sociedade como indica o estoque líquido da dívida pública federal, que passou de R\$153,4 bilhões, em janeiro de 1995, para

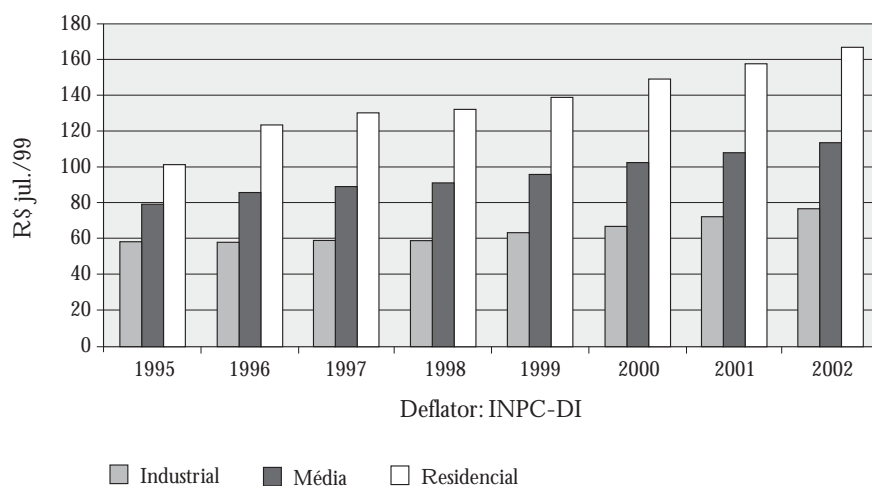
R\$881,1 bilhões, em dezembro de 2002. Essa dívida correspondia a 30% do PIB, em janeiro de 1995, e 57,4%, em dezembro de 2002.

O governo foi obrigado a manter uma política de juros altos para conseguir rolar essa dívida que sempre dependeu dos humores do mercado internacional de capitais. Assim, o crescimento econômico no período FHC foi bastante baixo, e, no segundo mandato, o rendimento médio real dos assalariados sofreu quedas expressivas⁶.

Os consumidores elétricos, além de punidos pelo racionamento, tiveram suas tarifas em muito elevadas durante a gestão FHC. Considerando como deflator o INPC/IBGE, as tarifas médias tiveram aumento real de 43,2%, sendo 31,1% para a classe de consumo industrial e 64,1% para a classe a residencial (Gráfico 5).

Gráfico 5

Tarifa de Eletricidade Industrial, Residencial e Média (em reais de julho/1999 por Mwh)



6. O rendimento médio real das pessoas ocupadas na região metropolitana de São Paulo, entre 1977 e 2002, diminuiu 28%. Cf. Fundap, "Indicadores DIESP", n. 93, dez. 2002/fev. 2003.

Para o setor elétrico, o governo legou uma situação comprometedor e caótica, com a grande maioria das empresas bastante endividadas e dependentes do dinheiro público para não irem à bancarrota.

O insucesso da política do governo FHC para o setor elétrico deve-se não apenas à falta de recursos externos ou às resistências políticas encontradas no próprio governo, mas, e principalmente, às falhas de gerenciamento estratégico, coordenação e planejamento do sistema elétrico, induzidas pela adoção de uma reforma calcada em experiências de outros países e inadequada às características brasileiras e ao nosso sistema predominantemente hidrelétrico.

Referências Bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. (1997), *World development report 1997*. Oxford, Oxford University Press, set.
- FERREIRA, Carlos Kawall Leal. (2003), “Privatização do setor elétrico no Brasil” (1 ed. fev. 2000). Disponível em <http://www.dinheirovivo.com.br/projetobrasil/energia/material/PRIVATIZAÇÃO.pdf> (30/10/2003).
- FUNDAP – Fundação do Desenvolvimento Administrativo. (jan. 2000 a fev. 2003), “Indicadores DIESP”, n. 76 a 93. Disponível também em: <http://publicacoes.fundap.sp.gov.br/IndicadoresDiesp/indecon1b.htm>.
- GOLDEMBERG, J. (1994), “O Plano Decenal da Eletrobrás”. *O Estado de S. Paulo*, 19 jul.
- KELMAN, Jelson (coord.). (2001), “Relatório da Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica”. Brasília, Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, 21 jul.
- VIEIRA, J. P. (1998), *O novo papel do Estado no setor elétrico: a implementação dos órgãos reguladores*. Dissertação de mestrado, São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- ROSENBLATT, J. *et al.* (1994), “Nova estrutura institucional do setor elétrico brasileiro: uma proposta”, Informação Técnica da Diretoria de Planejamento e Engenharia – Eletrobrás, versão preliminar, 4 out.
- SAUER, I. (2002), “Um novo modelo para o setor elétrico brasileiro”, Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia – PIPGE-IEE/USP, versão preliminar, dez., São Paulo.

Resumo

Este artigo aborda a reforma do setor elétrico brasileiro efetuada durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Inicialmente, faz um rápido resumo da organização, do funcionamento e das dificuldades do setor antes da posse do presidente FHC. Descreve as principais linhas da proposta do governo e as críticas e alternativas ao modelo escolhido. Mostra, ainda, como a opção por uma rápida e profunda reforma do setor elétrico, calcada em experiências liberais de outros países, provocou uma grande desorganização na sua coordenação e planejamento. Essa situação foi agravada pela política econômica do governo, em particular, pela política cambial e pela restrição de investimentos das estatais. Como consequência, deu-se o racionamento de energia, o aumento de custos para os consumidores e um legado de empresas elétricas endividadas e dependentes do erário público.

Palavras-chave: Política energética; Reforma do setor elétrico; Planejamento do setor elétrico; Governo FHC.

Abstract

This paper analyzes the reforms that took place in the Brazilian electrical sector during Fernando Henrique Cardoso's government. Firstly, it presents a summary of the organization, functioning and difficulties encountered by the sector prior to his inauguration. It describes the main governmental proposals and the criticisms and alternatives to the chosen model. It shows how the option for a rapid and profound reform of the electricity system, based on liberal experiences in other countries caused great disruption on coordination and planning. This situation was worsened by the governmental economic policy, especially by its monetary exchange policy and by the restriction on investments of the state owned companies. This resulted in a rationing of energy, a heavy rate increase for consumers and a legacy of indebted electrical companies depending on public money.

Key words: Energy management policy; Reform of the electrical energy system; Electrical energy planning; FHC government.

José Goldemberg e
Luiz Tadeu Siqueira
Prado pertencem ao
Instituto de Eletrotéc-
nica e Energia (IEE) da
Universidade de São
Paulo, cátedra Lucas
Nogueira Garcez.