

A função deste fluxo de informações, que se estabeleceu entre os favelados, população das periferias urbanas e rurais e os técnicos da empresa, serviu, como já dissemos anteriormente, para que estes, também, tomassem conhecimento desta realidade e os padrões de atendimento e de construção e, o próprio planejamento da empresa, começassem a ser repensados, levando-se em consideração esta realidade, que se passou a conhecer mais de perto.

Setor de energia elétrica: alternativas ao modelo de atuação atual

MÁRIO PENNA BHERING

Presidente da ELETROBRÁS, secretário-executivo do Conselho Estadual de Energia de Minas Gerais e membro do Conselho de Administração da ITAIPU Binacional. Engenheiro civil pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, com curso de especialização em equipamentos hidráulicos e elétricos nos Estados Unidos, participou da organização das Centrais Elétricas de Minas Gerais, tendo sido seu diretor, vice-presidente e presidente.

Características do modelo

O atual modelo do setor de energia elétrica foi concebido em uma fase marcada pela precariedade dos serviços, com problemas freqüentes no atendimento do mercado consumidor.

A existência de potencial hídrico abundante, com aproveitamentos baratos, porém intensivos em capital e de longa maturação e a ausência de um mercado financeiro privado capaz de atender às necessidades de recursos, levaram o Governo a assumir o encargo de promover a expansão do sistema e adequá-lo às exigências do processo de crescimento econômico.

Do ponto de vista organizacional, o Governo Federal responsabilizou-se pelo planejamento setorial e pela execução das obras de geração e transmissão, através do Grupo ELETROBRÁS, enquanto que os governos estaduais constituíram empresas dedicadas principalmente à distribuição da energia elétrica. Essas empresas, através de fusões e absorção de pequenas concessionárias locais, são hoje, de um modo geral, responsáveis pela distribuição no âmbito dos respectivos Estados.

No que concerne ao processo decisório e à forma de atuação, alguns fatores foram de importância capital para a definição das características atuais do modelo setorial. Em primeiro lugar, o modelo consolidou-se ao longo de um período caracterizado por altas taxas de crescimento do mercado, inicialmente devido à demanda reprimida e, na etapa posterior, em decorrência da expansão acelerada da economia.

A resposta da sociedade às pressões do mercado consistiu na atribuição de

uma prioridade elevada à expansão da oferta de eletricidade, traduzida pela definição de um intenso programa de investimentos, centrado em grandes obras, que, não obstante a larga soma de recursos demandada e os longos prazos de retorno do capital, correspondiam à opção economicamente mais vantajosa.

O financiamento do programa, essencialmente com recursos próprios, foi assegurado pelo Governo, tanto indiretamente, pela concessão de tarifas compatíveis com o nível de recursos exigidos, como diretamente, pela subscrição de capital e reinversão dos dividendos.

A alta prioridade atribuída ao setor e a relativa facilidade de captação de recursos condicionaram o seu planejamento, direcionando-o para o atendimento integral da demanda prevista, sem atenção às possibilidades de influir sobre o mercado e adequá-lo às conveniências do País.

A preocupação com a satisfação plena do mercado conduziu, ainda, ao estabelecimento de níveis elevados de garantia de suprimento, com o dimensionamento do sistema, de modo a assegurar um risco pequeno de déficit de energia elétrica, mesmo nas condições mais adversas.

Dentro dessas premissas, o planejamento reduz-se a um processo unidirecional, em que, uma vez prevista a expansão do mercado, é determinado o programa de obras que atenda à expansão prevista da forma mais econômica. Subjacente está o pressuposto de que os recursos financeiros serão disponíveis, resumindo-se o planejamento financeiro ao equacionamento da captação desses recursos.

A preponderância do aspecto econômico sobre o financeiro emprestou uma ênfase acentuada aos grandes projetos, com maiores economias de escala. A opção por empreendimentos de maior porte tornou-se possível pela concentração do processo decisório, ao mesmo tempo que a reforçava, e provocou um processo paralelo de concentração dos recursos, com a criação de mecanismos de transferência de recursos entre as empresas e destas para a ELETROBRÁS.

Outra conseqüência dos fatores con-

dicionantes da evolução do setor foi a inexistência de uma política tarifária coerente. A determinação das tarifas, que sempre objetivou assegurar os recursos necessários à expansão do sistema e o dispositivo legal de fixação da tarifa pelo custo do serviço, com a remuneração do investimento entre 10 e 12%, além de não especificar a distribuição dos encargos pelas várias classes de consumidores, nunca chegou a se constituir em um fator limitante. Assim é que, enquanto houve interesse em promover o crescimento equilibrado do setor a taxas elevadas, a remuneração real, a nível setorial, foi mantida artificialmente acima do máximo legal, pela criação de encargos adicionais, como a quota de reversão. Mais recentemente observou-se o comportamento oposto, com a remuneração das empresas consideravelmente abaixo do mínimo legal.

Limitações

O modelo descrito no item anterior apresentou excelentes resultados, enquanto a economia foi capaz de prover os recursos demandados e a ele pode ser atribuído o êxito no processo de versão do setor de uma situação de déficit crônico para a de fator dinâmico do desenvolvimento econômico.

A partir de meados da década passada, porém, em uma conjuntura mais desfavorável, com a reaceleração do processo inflacionário e a deterioração da balança de pagamentos, começaram a surgir evidências de que o modelo teria de passar por um processo de reformulação.

A importância conferida aos projetos de maior porte, justificada num contexto de crescimento econômico acelerado, apresenta inconvenientes quando defrontada com um quadro de desaquecimento da economia. Diante da menor capacidade de poupança interna, o financiamento do programa torna-se mais problemático, mormente em face dos longos prazos de retorno do capital. Ao mesmo tempo, o crescimento mais lento do mercado implica em prazos mais dilatados de absorção dos investimentos, comprometendo a sua superioridade econômica.

Outra característica do modelo que não se sustenta numa situação de recursos mais escassos é a premissa de atendimento pleno do mercado previsto. A limitação dos recursos provoca uma reordenação das prioridades com maior sacrifício daqueles segmentos socialmente

menos essenciais ou mais bem aquinhoados anteriormente.

Devido à inflexibilidade do seu processo de planejamento e à centralização do processo decisório, que o torna mais vulnerável a pressões, o setor falhou em antecipar-se aos problemas e buscar as soluções adequadas. Contrariamente, aceitou o prosseguimento da política anterior, traduzida em um programa de obras vultoso, já não mais financiado com recursos próprios, porém, através de empréstimos e financiamentos obtidos, em sua maior parte, no mercado externo. Paralelamente, o Governo retraiu-se como agente financiador do setor, ao mesmo tempo que concedia reajustes tarifários consistentemente inferiores às taxas de inflação.

As motivações da política governamental foram várias e, em geral, alheias aos objetivos setoriais. A manutenção do ritmo de atividade do setor, conjugada com a limitação dos recursos próprios, serviu de duplo objetivo para amenizar a desaceleração da economia e, ao forçar a ida aos mercados financeiros internacionais, facilitar a captação de divisas necessárias ao equilíbrio da balança de pagamentos. Outro objetivo da redução da tarifa, em termos reais, foi redirecionar o consumo de derivados de petróleo para a energia elétrica.

Dentro do pressuposto básico de que a demanda deve ser atendida a qualquer custo, o setor se sentiu plenamente justificado enquanto o seu mercado manteve taxas elevadas de crescimento da economia, sem perceber que parte da expansão do mercado era provocada pela redução das tarifas.

A elevação excessiva do nível de endividamento era um aspecto desagradável, que seria corrigido no devido tempo e que não chegava a comprometer o acerto da política setorial.

Evidentemente, esse processo não poderia se sustentar indefinidamente e a sua ruptura, ao mesmo tempo que provocou a redução acentuada do volume de investimentos, encontrou as empresas do setor com um nível de endividamento extremamente elevado e com tarifas insuficientes para permitir o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro.

A contração do volume de investimentos não se processou de maneira uniforme, devido à própria natureza dos projetos envolvidos. O investimento em distribuição, de curta maturação, experimentou reduções mais drásticas, o oposto, ocorrendo com obras de gera-

ção, de difícil reprogramação.

O agravamento da situação financeira das empresas explicitou uma limitação adicional do modelo do setor, qual seja, a precariedade da estrutura tarifária. A este respeito, um dos aspectos que tem sido alvo das maiores críticas é a equalização tarifária, pela qual as tarifas são uniformizadas para todo o país, ao mesmo tempo que se assegura a mesma taxa de remuneração para as várias empresas. Como os custos operacionais variam de empresa para empresa, isto só é conseguido por meio da transferência de recursos entre empresas. Além de desincentivar a eficiência, a sistemática encontro fortes resistências em períodos de crise.

Uma distorção adicional foi introduzida no sistema tarifário para criação de várias tarifas subsidiadas pela eletrotermia, produção para exportação, etc. Ainda que, a curto prazo, a capacidade ociosa existente no setor torne atrativa a possibilidade de vender mais energia, bastando que o preço cubra os custos operacionais, a instituição de tais tarifas resulta, em última análise, na transferência de recursos do setor elétrico para outros setores da economia.

Linhas de pesquisa de novas soluções

A análise dos problemas que afligem o setor, bem como das suas causas, indica uma série de soluções alternativas que merecem ser investigadas. Obviamente, a gravidade da situação financeira impõe soluções de curto prazo, como, por exemplo, a capitalização de parte das dívidas, para o restabelecimento do equilíbrio financeiro. Medidas desta natureza, entretanto, têm efeito apenas imediato e devem ser complementadas por soluções mais duradouras.

Uma solução possível advém da conscientização de que o objetivo básico do setor é satisfazer as necessidades da sociedade, o que não implica, necessariamente, no atendimento incondicional da demanda. Através da administração da demanda e da utilização de processos e equipamentos energeticamente mais eficientes, é possível satisfazer os consumidores, sem necessidade de novos investimentos. Este fato é particularmente relevante quando, como é o caso atual, o custo do capital é mais elevado que a remuneração esperada.

Outro ponto a considerar é que o equilíbrio financeiro das empresas é essencial para o bom desempenho das suas atividades. É imprescindível, pois, que o

planejamento contemple as possibilidades de financiamento dos investimentos e analise as conseqüências de diferentes alternativas.

Uma terceira linha de investigações relaciona-se com a estrutura tarifária. Tanto quanto possível, a tarifa deve refletir o custo de prestação do serviço. Sempre que for conveniente ou necessário o afastamento deste princípio, os desvios devem ser explicitados, de forma a permitir a alocação consciente do ônus decorrente da medida.

Novas fontes de financiamento devem ser consideradas. Muitos empreendimentos trazem benefícios a diversos setores da economia. Este é o caso, por exemplo, dos reservatórios de usinas hidrelétricas, que podem contribuir para melhorar a navegabilidade do rio ou para o controle de enchentes. Nestes casos, é lícito pretender que os custos sejam compartilhados.

Investimentos no Setor Elétrico e ciclos econômicos

HENRI PHILIPPE REICHSTUL

Secretário-geral da Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo; pós-graduação pela Hertford College, Universidade de Oxford, Inglaterra; "visiting student" da Faculdade de Economia da Universidade de Cambridge; pós-graduação em Economia pela Unicamp. Foi economista da Organização Internacional do Café, em Londres; economista senior da Gazeta Mercantil; pesquisador da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo; coordenador das Entidades Descentralizadas da Secretaria de Fazenda de São Paulo; secretário de Controle das Estatais da SEPLAN; secretário-executivo do Conselho Interministerial de Salários das Empresas Estatais.

tor privado, as flutuações nos investimentos das empresas estatais, principalmente nas atividades produtivas (Setor Produtivo Estatal - SPE), como energia elétrica, aço, petróleo e mineração têm influência marcante na determinação daquele movimento. Isto se deve ao peso do investimento estatal, composto de unidades de grande porte, com elevada relação capital-produto, indivisibilidade técnica, longos prazos de maturação e economias de escala que implicam na criação de margens planejadas de capacidade ociosa. Por outro lado, à medida que se implementa, no país, um setor de bens de capital pesado, e que as articulações e interdependências na economia se aprofundam, as variações no investimento passam a marcar, com maior intensidade, os movimentos cíclicos da economia.

Os investimentos em energia (energia elétrica, petróleo) representam o princi-

1. Introdução

Embara admita-se que o movimento cíclico da economia brasileira seja predominantemente influenciado pelas variações nos níveis de investimento do se-

TABELA 1

TAIXAS DE CRESCIMENTO DO PRODUTO E DA FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO (em percentagem)

ANO	FBCF PIB	Taxa Cresc. Real PIB	Taxa Cresc. Real FBCF
1955	18,4	6,9	- 5,8
1956	20,2	3,2	7,8
1957	21,9	8,1	13,4
1958	23,3	7,7	5,9
1959	33,8	5,6	12,9
1960	22,8	9,7	4,1
1961	22,4	10,3	5,1
1962	22,1	5,3	3,1
1963	20,5	1,5	- 2,8
1964	19,8	2,9	2,5
1965	18,4	2,7	- 2,6
1966	19,6	3,8	15,9
1967	19,3	4,8	2,3
1968	21,2	11,2	20,8
1969	22,1	10,0	12,1
1970	22,3	8,8	8,7
1971	22,9	13,3	18,5
1972	22,9	11,7	15,5
1973	23,0	14,0	14,6
1974	24,2	9,8	18,4
1975	25,4	5,6	9,4
1976	23,7	9,0	6,4
1977	21,9	4,7	2,8
1978	22,2	5,9	3,9
1979			

Fonte: Conjuntura Econômica, FGV