

INTRODUÇÃO

A partir de meados do século XX, iniciou-se um processo de expansão da participação das empresas estatais na economia brasileira. Esta participação cresceu enquanto o Estado brasileiro pôde manter o ritmo de desenvolvimento através de financiamentos externos, recursos estatais e autofinanciamento através das tarifas cobradas pelos serviços prestados.

Na década de 80, com o surgimento da crise fiscal e cambial com inflação elevada e crônica, o modelo de desenvolvimento baseado em investimentos diretos do Estado foi seriamente afetado. Diversas tentativas de ajustes macroeconômicos foram realizados neste período, sem sucesso.

A perda da capacidade do Estado em alocar recursos na expansão e manutenção da infra-estrutura, somando-se a uma grande redução da oferta internacional de crédito e a redução de suas tarifas, que passaram a ser usadas como instrumento macroeconômico de combate a inflação, trouxeram grandes dificuldades aos setores de infra-estrutura¹.

No início dos anos 90, era clara a falta de capacidade do Estado brasileiro de sustentar o desenvolvimento do país. Em 1991, foi lançado o Programa Nacional de Desestatização – PND, e até 1994 foram privatizadas empresas do setor de aço e petroquímica. A partir de 1995, a privatização chegou aos setores de infra-estrutura e monopólios naturais.

¹ Como consequência, ocorreu a paralisação das obras nos setores de energia elétrica, telecomunicações e transporte, entre outros, que limitaram consideravelmente as possibilidades de crescimento econômico. A abertura das importações ajudou a perceber que a baixa qualidade dos serviços públicos tornou-se uma barreira à competitividade para o setor privado, dando origem à expressão “ custo Brasil” (Velasco Jr., 1997).

A privatização das empresas estatais no Brasil, segundo Pinheiro (2000), foi acima de tudo uma resposta pragmática aos problemas macroeconômicos de curto prazo, causados pela desordem das contas fiscais do país.

Evidente que as mudanças no cenário internacional, com a reorientação de desenvolvimento econômico comandado pelo setor privado, influenciaram as privatizações no Brasil, nos setores de infra-estrutura, com a transferência de portos, siderúrgicas, ferrovias, rodovias, telecomunicações e energia elétrica.

A privatização dos setores de infra-estrutura trouxe um problema a ser equacionado. Não existia mais o consenso de que os serviços públicos de infra-estrutura baseados em monopólios naturais verticalizados constituíam uma forma superior de provisão, por associar baixos custos de produção devido a presença de economias de escala e escopo (Passanezi, 1998).

Ao longo dos anos, diversas ineficiências foram observadas no funcionamento dos monopólios naturais. Desde então, a partir dos anos 60, começam a ser difundidas idéias e práticas a respeito da desregulação. Além disso, algumas inovações tecnológicas ajudaram os argumentos a favor da desregulamentação (Freitas, 2000). Algumas teorias rejeitam a necessidade de regulação econômica para um monopólio natural, dando uma nova ênfase à competição como forma de determinação da eficiência econômica.

A simples transferência dos monopólios não era mais apropriada, havia necessidade da criação de novos aparatos regulatórios para garantir um bom desempenho das infra-estruturas desestatizadas.

Como conseqüência, foram desenvolvidos novos modelos de regulação que prevêem a privatização dos setores de infra-estrutura e a desverticalização, introduzindo a competição quando possível e criando novos aparatos regulatórios onde as características de monopólio natural sejam ainda marcantes.

Congruente com essas orientações, o Sistema Elétrico Brasileiro - SEB vêm, desde 1995, passando por um complexo processo de reestruturação no qual o modelo estatal vem sendo substituído pelo aporte de recursos privados para garantia do seu crescimento. Outra característica desse novo modelo diz respeito à reorganização do mercado, por meio da desverticalização das atividades do setor (geração, transmissão, distribuição e

comercialização) e uma concepção que estimula a competição na oferta e na comercialização de energia elétrica.

Essas reformas tiveram como referência o paradigmático processo de reestruturação do setor elétrico do Reino Unido, que influenciou as reformas nos serviços de utilidade pública em todo mundo. No entanto, algumas experiências com esse novo modelo não têm se mostrado suficiente para garantir um desempenho adequado dos sistemas elétricos.

Segundo Birnbaun et al (2002), alguns resultados das reestruturações no mundo não podem ser apresentadas como um sucesso:

“A desregulamentação da geração de energia elétrica, no mundo, deveria ser uma boa notícia para os consumidores. No lugar de estatais obrigando-os a pagar por uma capacidade que excede, de longe, qualquer necessidade imaginável, os mercados poderiam, estar mais próximos da demanda e custos efetivos.. Se alguma parte sofresse, seriam os geradores, forçados a ceder a garantia de lucros que os sustentam no ciclos industriais.

Primeiramente, os mercados de eletricidade desregulados seguem um *script*: os preços no mercado atacadista caem de 20 a 50%, os serviços melhoram e os lucros de geração caem. Porém, eventos recentes sugerem que os mercado de eletricidade não se comportam necessariamente como outros tipos de mercado. Na Califórnia, por exemplo, preços no mercado atacadista em 2000-01, foram 5 vezes maiores que em 1998, apesar do advento dos mercados de geração competitivos. Esperando o preço nos mercados atacadista cair , naquele ano, os analistas da industria aconselharam às concessionárias a vender seus bens de geração.

Enquanto isso, nos países baixos, os preços têm sido, em média, 30% maiores que o esperado nos últimos 2 anos sem que houvesse um aumento significativo de mercado. Na Suécia, um modelo universal de desregulamentação bem sucedida, o pico do preço em 2001, alcançou quase 10 vezes o normal. E no Brasil, uma seca que reduziu a produção das hidroelétricas vem resultando em preços astronômicos e um abrangente racionamento. Lá também, as maiorias dos analistas estiveram preocupadas, à apenas alguns anos atrás, com o risco de excesso de demanda.”

Uma vez formulado o contexto acima, a questão é saber: porque os aparatos regulatórios do recente processo de reestruturação do setor elétrico nacional, cuja inspiração tem base no modelo inglês, não foram suficientes para garantir a expansão e o desempenho do sistema elétrico?

Aparentemente, uma transição mal realizada entre o modelo estatal e o novo modelo competitivo, ou ainda a falta de consolidação dos marcos regulatórios, inibiu os investimentos, tendo como conseqüência a crise de oferta de energia, seguida de

acionamento, nos anos de 2001/2002². Segundo Pires et al (2001), o racionamento de energia do sistema, teria as seguintes explicações:

“A primeira está ligada à longa e dessincronizada transição do modelo estatal para o modelo privado. A segunda refere-se aos riscos regulatórios do novo modelo, que geraram paralisia na decisão de investir da iniciativa privada. A terceira se explica pela ausência de articulação, tanto durante a concepção quanto na implementação, das reformas do setor elétrico, de petróleo e de gás natural.”

Com o racionamento, os problemas da transição foram agravados. O governo criou a Câmara de Gestão da Crise – GCE, órgão ligado diretamente a Presidência da República. No primeiro momento, a GCE assumiu a missão de tornar possível o racionamento de energia, tendo em vista que o montante a ser conservado era extremamente elevado, em torno de 20%³. Em seguida, através da Resolução nº 18, de 22/06/2001 da GCE, criou-se o Comitê de Revitalização do Setor de Energia Elétrica com a finalidade de identificar e diagnosticar os obstáculos para aperfeiçoamento do modelo.

No entanto a hipótese assumida neste trabalho relaciona-se com a possibilidade da estrutura do modelo, em si, ser inadequada ao Brasil. Isto porque o modelo Inglês de reforma do setor elétrico tem como contexto diversas contingências próprias da Inglaterra, como por exemplo sua matriz energética. A implantação deste modelo no Brasil, sem a devida adequação, deverá trazer problemas adicionais à uma reestruturação deste porte.

Para verificar a validade da hipótese assumida neste trabalho, foi necessário analisar o processo de reestruturação a que foi submetido o setor elétrico nacional, seus primeiros resultados; definir um referencial teórico que possibilite estudar a regulação social e econômica; caracterizar o contexto histórico de desenvolvimento do setor elétrico; caracterizar a nova dinâmica do setor elétrico nacional, após as alterações introduzidas na legislação setorial; descrever o modelo atual do setor elétrico nacional; comparar com a experiência de reforma do setor elétrico em outros países; analisar o atual momento do setor elétrico, passados alguns anos de privatização, os problemas e avanços.

² Outros fatores mais específicos podem ser citados como causas do racionamento de energia no SEB: um incremento do consumo de energia acima do crescimento da capacidade instalada; seguidos períodos hidrológicos desfavoráveis; insuficiência nos sinais econômicos (preço MAE) para viabilização de novos empreendimentos; energia assegurada das usinas superdimensionadas; descoordenação dos diversos órgãos governamentais.

³ Acredita-se que, apesar da eficiência e esforço de coordenação na condução do racionamento pelo GCE, o sucesso deste programa deveu-se quase exclusivamente pela conscientização espontânea da população brasileira.

Na abordagem teórica adotada nesta dissertação são utilizados os conceitos integrantes da Organização Industrial – OI, mais especificamente as premissas do paradigma Estrutura Conduta e Desempenho – E-C-D⁴.

Segundo Kupfer (2002), o paradigma E-C-D fornece um conjunto estruturado de idéias e conceitos, um volume impressionante de resultados empíricos que sugerem que a estrutura do mercado está sistematicamente relacionada com o desempenho do mercado. Como desempenho ótimo entende-se o menor desvio possível da eficiência econômica, teoricamente conseguida sob concorrência perfeita.

Como metodologia, pretende-se analisar o modelo básico da reestruturação do setor elétrico brasileiro, suas diferenças em relação ao modelo anterior, e sua lógica na busca de uma maior eficiência econômica, confrontá-lo com a experiência britânica, objetivando saber se nos diferentes contextos e especificidades dos diversos sistemas elétricos, mantém-se a lógica de eficiência do modelo original, com base nas premissas da OI.

A proposta de análise será estudar o desempenho desses mercados com base na eficiência econômica em suas dimensões alocativa e produtiva, que pode ser dividida entre as dimensões estática e dinâmica.

Para alcançar este objetivo, foi realizada uma pesquisa qualitativa, de horizonte longitudinal. O objeto da dissertação associado à definição do problema e por escolha do autor, excluiu a necessidade de levantamentos estatísticos, através de entrevistas estruturadas, questionários ou entrevistas em profundidade. A coleta de dados foi baseada nas seguintes fontes de informações:

- 1 – Livros didáticos, teses e dissertações;
- 2 – Legislação do SEB;
- 3 – Análise de matérias na imprensa nacional e estrangeira;
- 4 – Publicações especializadas.

A coleta de informações através de matérias publicadas na imprensa revelou-se fundamental para análise das implicações na implementação do novo modelo, já que se

⁴ No próximo capítulo será apresentado um breve resumo sobre os conceitos básicos da OI e as hipóteses do paradigma ECD. Um maior aprofundamento destes conceitos será inserido ao longo do trabalho, sobretudo nas descrições e análises realizadas.

considera que apesar de um arcabouço teórico relativamente consolidado, os resultados empíricos são recentes.

Além da presente introdução, o trabalho está estruturado em mais quatro capítulos. No primeiro capítulo, será apresentado o referencial teórico que deu suporte às análises realizadas neste estudo. Pretende-se mostrar estes conceitos em conjunto com a evolução dos modelos setoriais de energia elétrica. Serão apresentadas as principais características dos modelos de reestruturação, as teorias e conceitos da OI.

No segundo capítulo será apresentado o setor elétrico da Inglaterra. Um breve histórico será desenvolvido contando ainda as principais reformas, a lógica do novo modelo e os resultados da reestruturação.

No terceiro capítulo, apresenta-se um breve relato sobre a história do Setor Elétrico Brasileiro, do seu nascimento até a reestruturação atual, que teve como paradigma a reforma inglesa. É realizada uma avaliação das reformas empreendidas no Brasil, sob o ponto de vista dos resultados até então alcançados, evidenciando-se que a transição entre os modelos não foi bem realizada, levando inclusive a um severo racionamento.

No quarto capítulo será analisada a validade do modelo de reestruturação implantado no Brasil, a discutível revitalização do modelo e a adequação do novo modelo ao Brasil, que possui singularidades em relação às características do setor elétrico.

Finalmente, no último capítulo, são destacadas as principais conclusões do trabalho, apresentando os principais avanços implantados na reestruturação do setor elétrico e os principais obstáculos para implementação total do novo modelo.