

Ética: uma externalidade ignorada - algumas conseqüências no setor elétrico -

Luiz Pinguelli Rosa*

José Drumond Saraiva**

Marcos Pereira Estellita Lins***

Resumo

A ciência lida com mapas da realidade. As fronteiras que delimitam a ética tem sido sempre atravessadas, mas nunca mapeadas. Em grande parte, porque isto implicaria em mudanças culturais profundas, não só a nível social, mas pessoal. Talvez não estejamos preparados para abrir a caixa de Pandora.

Por outro lado, se não o fizermos estaremos condenados a construir modelos da realidade onde importantes variáveis causais são omitidas, e a tomar decisões equivocadas. Este trabalho pretende sensibilizar o leitor para esta questão, mostrando algumas analogias curiosas entre a ética e o meio ambiente, decorrentes do caráter sistêmico de ambos.

Apresenta-se uma vasta argumentação - tendo como referência o caso um setor elétrico - de que a causa principal para a crise que vivemos, antes de ser econômica, institucional ou organizacional, é de natureza ética.

1. Algo a ver com a crise brasileira?

Sem exagero, podemos dizer que abateram-se sobre o setor público brasileiro duas catástrofes. A primeira, o **fracasso econômico do Estado**, seja em razão das condições eticamente questionáveis em que se contraiu a dívida externa, seja em razão dos agentes financeiros que tanto se beneficiaram e alimentaram o processo inflacionário, ou de certos empresários que remeteram, provavelmente para o exterior, os US\$ 62 bilhões desviados através de sonegação fiscal. A segunda catástrofe foi a **degeneração do espírito público**, sintetizada pela frase "o que é público não tem dono, e se não tem dono ninguém cuida", que levou ao enfraquecimento moral do Estado.

Pressionados pela necessidade de tomar decisões e impotentes para enfrentar as verdadeiras razões e os agentes responsáveis por estas catástrofes, alguns homens públicos e dirigentes empresariais brasileiros adotaram a velha tática da resignação: **aceitaram que os valores estritamente financeiros fossem colocados acima dos valores éticos. Passaram a abdicar da luta pela justiça, sob o argumento de que não vale a pena lutar pelo que não pode ser obtido.** E o que pode ser obtido, segundo eles, é aquilo que se adequa às regras do sistema econômico e financeiro mundial. Tal disciplina transforma a ética num mero cumprimento de leis dentro de determinada área de competência burocrática. Mais do que isto, **transforma as empresas públicas e estatais em meras máquinas burocráticas. presas fáceis de interesses corporativos** contrários ao interesse público. Em resumo: o descaso pela ética leva ao descaso pelo que é de interesse público, e ao fracasso do Estado.

Entretanto, esquecem-se de que o Estado existe para integrar os diversos interesses privados, geralmente parciais e imediatistas, dentro de uma visão nacional e de longo prazo, melhorando a eficiência global da sociedade, e reduzindo as desigualdades pela democratização das oportunidades. Esquecem-se de que o elemento chave para a solução da crise é fazer com que o Estado cumpra bem o seu papel gestor na regulamentação e fiscalização dos serviços de utilidade pública.

É curioso que os mesmos adeptos desta ideologia que levou ao fracasso do Estado, estejam agora empenhados em caracterizar o Estado como um mal para a sociedade, a ser isolado e, se possível, exterminado. Por que será que não vêem o óbvio: que em todos os processos de degeneração e corrupção do Estado há uma participação decisiva da iniciativa privada? Que as ingerências políticas nas estatais foram sempre feitas para privilegiar interesses corporativos privados - das grandes

* Diretor da COPPE/UFRJ, Professor do Programa de Planejamento Energético da COPPE

** Engenheiro da Eletrobrás, Vice-Diretor Técnico do Clube de Engenharia

*** Engenheiro da Eletrobrás, Professor Colaborador do Programa de Planejamento Energético da COPPE/UFRJ

empreiteiras, por exemplo? Que a redução do Estado não vai contribuir em nada para reduzir as diversas ligações escusas entre o poder político e o poder econômico?

Ao invés, procuram dar consistência a um arcabouço teórico, que sustenta-se em **duas teses**:

1° - As empresas controladas pelo Estado - com sua suposta ineficiência gerencial - são a causa do desequilíbrio do orçamento da União.

2° - As empresas controladas pelo Estado - com seu valioso patrimônio - podem ser a solução para o desequilíbrio do orçamento da União, através de sua alienação.

Uma explicação para esta situação pode ser encontrada nas ciências do comportamento humano. Em sua busca ansiosa por uma consistência lógica, a mente humana não percebe que está sendo dirigida pelo que DE BONO¹, chamou de idéia dominante. Experiências em laboratório, com indivíduos sob estado hipnótico, tem demonstrado que a mente humana encontra sempre explicações racionais para qualquer tese absurda. Quando instruído a, na pós-hipnose, colocar o paletó todas as vezes em que fosse dita uma palavra-chave, estes indivíduos cumpriam a sugestão, e se questionados, justificavam que sentiam frio, ainda que fizesse calor. Eram capazes de criar argumentações mais elaboradas, para satisfazer a necessidade de manter, diante do interlocutor, uma aparente coerência racional.

2. Crise de eficiência ou de efetividade?

Toda estratégia para interferir num sistema de maneira a atingir objetivos pré-determinados deve basear-se num modelo que represente as forças diretivas deste sistema. No que se refere a um país, o objetivo principal, de uma forma geral, é melhorar a qualidade de vida da população atual e futura.

No caso do setor de energia elétrica, isto se traduz em **segurança no suprimento de energia futuro a preços os menores possíveis e competitivos internacionalmente**. Trata-se, portanto de um problema de otimização dos custos/preços de energia sujeito a restrições de segurança no abastecimento.

Acontece que os fundamentos de uma política de preços para o setor de energia elétrica brasileiro diferem radicalmente daqueles admitidos para o setor petróleo e outros (cimento e aço, por exemplo), cujos produtos são insumos para a maioria dos demais setores da economia brasileira, ou de larga difusão no setor de demanda final (agro-indústria e farmacêutica, por exemplo), devido a um simples fato: o aumento da importação de energia elétrica não pode representar uma alternativa real para abastecimento interno, sequer conjunturalmente. Por este motivo, **as tarifas internacionais de energia elétrica não tem sido consideradas como referência para a tarifa brasileira**.

A liberalização das importações é o único instrumento não intervencionista de que o governo dispõe para conter os abusos de preços na grande maioria dos setores produtivos, porque os preços internacionais são, freqüentemente, mais baixos do que os das indústrias nacionais. O contrário ocorre no caso do setor elétrico, sob controle do Estado, aonde **a possibilidade teórica de importação seria uma "call to reason" para as tarifas de energia, uma vez que os preços de venda ao consumidor final no primeiro mundo são muito mais elevados**.

De acordo com os dados da "International Energy Agency/ Organization for Economic Cooperation and Development (OCDE)"², o setor de energia elétrica brasileiro pratica tarifas residenciais e industriais inferiores em mais de 30 US\$/MWh às praticadas, em média, pelos países da Europa e do primeiro mundo. Como o mercado brasileiro é superior a 200 milhões de MWh/ano, podemos argumentar, à semelhança do setor petróleo, que o setor elétrico brasileiro economiza para o país algo em torno de 6 bilhões de dólares por ano, quantia suficiente para fazer face a 100% dos investimentos anuais previstos para o setor.

A questão, evidentemente, não se restringe ao simplismo de elevar as tarifas brasileiras ao nível internacional, **mas é fundamental demonstrar que não se pode fechar questão em torno da tese de que o setor elétrico brasileiro não dispõe de recursos próprios para investir**. Caso contrário estaríamos impondo uma restrição adicional ao problema do setor elétrico, que alteraria completamente a busca da melhor solução.

Mais importante ainda é compreender que **fluxos de receita tarifária e estoques de capital, ou de dívida, são vasos comunicantes, no sentido de que um aumento de capitalização presente via endividamento, ou venda de ativos, implicará num compromisso de aumento tarifário futuro**. Se o setor público não dispõe de uma remuneração suficiente para realizar os investimentos futuros, o setor privado também só realizará novos investimentos se o poder regulador garantir tarifas suficientes para

que o empresário recupere o investimento realizado num prazo razoável. Portanto, **a questão da necessidade urgente de investimento, é uma falsa questão.**

A verdadeira questão é a questão da eficiência do setor elétrico brasileiro, tornando-se importante ressaltar a distinção que faz o prof. Jacques Marcovitch, da USP, entre eficiência, eficácia e efetividade. Um centro de geração de tecnologia pode ser eficiente na utilização de seus insumos e na relação lucrativa com seus clientes industriais. Pode ainda ser eficaz, ao proporcionar perspectivas de desenvolvimento e lucro destes clientes, e, no entanto, ser pouco efetivo para o país, porque desarticulado da política industrial e de desenvolvimento nacional. Assim, **a eficiência técnica, vista como uma minimização da quantidade de insumos produtivos, e a eficiência econômica, vista como a maximização do lucro, estão longe de ser suficientes para o diagnóstico de um determinado modelo organizacional ou institucional.**

Não é incomum que a eficiência econômica esteja inversamente correlacionada com a eficácia da empresa ou sua efetividade para o país. Isto pode ser exemplificado pelo comportamento dos preços de energia elétrica entre 1981 e 1993, comparado com os preços dos produtos de alguns clientes. Enquanto a tarifa de suprimento de energia elétrica (vendida em grosso pelas geradoras federais) cresceu cerca de 30% abaixo do IGP-DI neste período, o preço do cimento subiu 50% acima deste indicador. A mesma análise, incluídos outros setores como máquinas/ equipamentos e papel/celulose, leva à conclusão de que, neste período, o setor elétrico pode ter sido o menos eficiente economicamente, mas foi, sem dúvida, o mais eficaz para os seus clientes. Foi também bastante eficaz para os seus fornecedores, em especial as grandes construtoras, para cujas obras foram pagos preços bastante elevados, segundo opinião unânime dos dirigentes empresariais privados e estatais do setor. QUARTIN³ registra esta coincidência da entrada do Estado na prestação de serviços de energia elétrica, com a prosperidade das grandes empreiteiras.

Já o conceito de efetividade requer uma avaliação global, não apenas quantitativa, e, portanto, política. Aqui não interessam somente os impactos diretos sobre os clientes e fornecedores, mas os impactos indiretos, sobre todos os cidadãos, na medida em que representam uma demanda reprimida em relação aos diversos setores de consumo. **Há indicações de que clientes, por exemplo, alguns grandes consumidores de energia supridos em alta tensão, não deram retorno ao país sequer para recuperar os investimentos realizados em infra-estrutura para viabilizar sua instalação.**

O certo é que, dada a dificuldade de se efetuar tais diagnósticos, o equilíbrio entre eficiência e efetividade precisa ser buscado, e, no caso do setor elétrico, jamais poderá ser obtido sem realismo tarifário. Entretanto não se pode ignorar que, dos 1,5 milhões de consumidores residenciais ligados à rede anualmente, 1,1 milhões estão na classe de consumo inferior a 50 kW h/mês, consistindo, portanto, em consumidores de baixa renda, que contribuem para a ineficiência econômica da concessionária. A solução é fazer com que **todos os subsídios que venham a atender a políticas social, industrial ou de desenvolvimento regional, de responsabilidade do governo federal, sejam explicitados em dotações orçamentárias da União e compensados, por exemplo, contra obrigações fiscais.** Seria, acima de tudo, uma forma de dar transparência e legitimidade às transferências de recursos que fugissem à racionalidade econômica das empresas do setor.

3. Tratando as externalidades com objetividade

Ackof, um especialista em modelos de Pesquisa Operacional, concluía, há quarenta anos atrás, que a objetividade na abordagem de um problema para concepção de um modelo, não é uma propriedade que possa ser assumida por um pesquisador, ou por um agente decisor, mas sim o resultado de uma ampla interação entre as óticas dos diversos agentes envolvidos no problema.

A questão da objetividade, entretanto, não se restringe ao âmbito acadêmico, científico ou filosófico. Está presente nas práticas econômicas, comerciais e administrativas.

Neste sentido, **a ótica privada, adotada nas avaliações econômicas de projetos, nem sempre traz resultados efetivos para a sociedade, uma vez que não são incluídos os efeitos, positivos ou negativos do empreendimento, sobre terceiros.** A isto se convencionou chamar de **externalidade**, conceito sistematizado por PIGOU⁴, e que se popularizou recentemente com o debate ambiental.

Segundo CONTADOR⁵, as características das externalidade são as seguintes:

1° - Impossibilidade de estabelecer direitos legais de terceiros (indivíduos e empresas) afetados, sobre o uso dos recursos existentes, em função da dificuldade de se "policiar o uso dos recursos".

2°- O caráter involuntário (ou inconseqüente) das externalidades O agente empresarial privado não tem consciência dos efeitos negativos que está causando a terceiros.

3°- No caso de externalidades negativas, seus efeitos não podem ser internalizados, isto é, absorvidos pela sociedade, sem custos e despesas adicionais.

Embora Contador aparentemente não considere a questão ética, como componente importante, ao afirmar que as externalidades "não resultam do comportamento perverso ou bondoso dos indivíduos", o fato é que a impossibilidade de total controle, sequer dos recursos econômicos quantificados, mostra que o comportamento adequado a valores culturais e princípios éticos é um complemento indispensável à efetividade da economia.

Dois dimensões da ausência de ética são a corrupção econômica e a corrupção dos princípios. A ligação entre as duas é de difícil comprovação. Talvez mais difícil do que a da ligação do tráfico de drogas com o jogo do bicho. Entretanto, há algumas evidências, a partir de duas experiências norte-americanas, que serão relatadas sucintamente a seguir. Antes, vamos observar que:

1)Ambas as corrupções satisfazem às principais características, definidas acima, para as externalidades: **são de difícil controle, praticadas de forma inconsciente, e incorrem em custos elevados para a sociedade.**

2)Não devemos nos iludir com o fato da **riqueza dos países desenvolvidos não estar correlacionada com baixos índices de corrupção, porque, tal como a poluição, seus efeitos podem dispersar-se globalmente**, ou mesmo ser direcionados, através de agentes específicos, para países menos desenvolvidos. Agentes, tais como os bancos suíços, que através de suas contas secretas, estimulam e acobertam ganhos ilícitos em países do terceiro mundo.

Lori Tansey, diretora do Centro de Recursos Éticos de Washington (criado em 1977 para recuperar a credibilidade das empresas públicas) defende a tese de que a ética pode levar ao lucro empresarial. Um dos instrumentos são os grupos, que existem nos EUA, chamados de **cães de guarda**, tais como associações de consumidores, que pressionam as companhias ao agir em bloco. Lori cita o exemplo de uma companhia de petróleo nos EUA que não estava tomando os cuidados ambientais. Os consumidores partiram para o boicote, trocando de posto de gasolina e o impacto foi tal que a companhia se modificou.

Estudos desenvolvidos por PUTNAM⁶, diretor do "Center for International Affairs" da Universidade de Harvard, concluíram que o mais importante fator na educação americana não é a quantidade de dinheiro que se dispense na escola, mas o grau de atividade das associações de pais e mestres, denominado de engajamento cívico. Nos últimos 25 anos, houve uma queda na qualidade da educação nos EUA, concomitante com uma queda de 25% no número de membros destas associações.

Putnam examinou durante 20 anos a correlação do reconhecimento da qualidade dos governos regionais da Itália e diversas variáveis como riqueza, educação e temperatura, e chegou à conclusão de que o melhor indicador é o **grau de engajamento cívico** (participação nas organizações horizontais - associações de vizinhos, empregados etc.). Segundo ele, as sociedades fundamentadas numa estrutura horizontal, de colaboração entre iguais, e não vertical, cujas relações são de exploração e dependência, são aquelas nas quais existe engajamento cívico.

Ambas as experiências sugerem que a busca da efetividade e o controle das externalidades tem uma estreita relação com a busca da objetividade (segundo o conceito de Ackof) através da democratização e do engajamento cívico.

Entretanto o debate sobre a questão ética, por envolver a essência, e não apenas a imagem das pessoas, está ainda cercado de preconceitos e outras barreiras culturais que levam, na prática a que o assunto seja ignorado. **Prevalece uma disciplina empresarial em que os técnicos não podem dizer ao empresário que ele está errado por praticar propaganda enganosa**, ou por não reinvestir os seus lucros no país. Em que os funcionários públicos não podem questionar seus dirigentes por sonegar informações de interesse público. **Limita-se o trabalhador, na maioria das vezes, a resmungar pelos corredores**, fazer greve em causa própria, ou praticar pequenas sabotagens, à semelhança dos escravos, que manifestavam a sua insatisfação cuspiendo no prato que iriam servir ao senhor, porque não podiam expressar a sua indignação de outra forma.

Cultua-se e reforça-se, no dia a dia, a crença de que a disciplina, a hierarquia e a burocracia são os valores maiores, capazes de manter a estabilidade das organizações produtivas e da sociedade.

Crença que, aliada à constatação da nossa fraqueza individual diante da injustiça e da corrupção, acaba por nos tornar insensíveis e indiferentes.

Diante disto, vale lembrar a declaração do prof. PIERRE WEIL⁷, reitor da Universidade Holística do Brasil, que inspirou Betinho na parábola do beija-flor, veiculada recentemente pela TV:

Em tempos de paz, o oposto a coragem não é covardia, mas indiferença, acomodação.

4. O diagnóstico comprova: é uma crise ENERG-ÉTICA

A crise econômico-financeira do setor elétrico brasileiro começou a se instalar no início da década de 80, com a implementação de uma política econômica governamental, que praticava, segundo MURAD⁸:

- contenção tarifária como forma de combate a inflação,
- uso do setor como instrumento de captação de recursos externos, visando o ajuste do balanço de pagamentos,
- desenvolvimento de programas considerados pelo Governo como estratégicos, mas fora da seqüência econômica de investimentos pelo menor custo, como nos casos do Programa Nuclear
- aquisições diretas de equipamentos por negociações de governo a governo, com grande antecedência em relação às datas corretas.
- redução de recursos para investimentos, devido à necessidade de direcionar cada vez mais recursos para cumprimento do serviço da dívida dos grandes empreendimentos iniciados na década anterior.

Com a promulgação da Constituição de 1988, agravou-se o conflito entre interesses estaduais e federais. No âmbito do setor elétrico, o fim do Imposto Único de Energia Elétrica - IUEE e a maior incidência do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS em benefício dos governos estaduais, anteriormente inaplicável sobre a energia, contribuiu para dar aos consumidores a sensação de energia cara, sem que os recursos fluíssem para o setor.

Em 1971, a Lei n.5.655 passou a assegurar aos concessionários uma remuneração mínima de 10% ao ano e máxima de 12%, incidente sobre os ativos operacionais, a ser obtida via receita tarifária. Eventuais insuficiências ou excessos de remuneração, apurados pelo Poder Concedente junto a cada concessionário em sua prestação de contas anual, eram registrados, contabilmente na denominada Conta de Resultados a Compensar - CRC, a ser corrigida no exercício fiscal seguinte, com a pressuposta recuperação tarifária. A importância registrada contabilmente a esse título atingiu, em 1993, o valor equivalente a 2,5 anos de faturamento, da ordem de US\$ 26 bilhões.

A partir de 1978 não mais foram obtidos níveis tarifários capazes de garantir a remuneração legal de 10% ao ano, iniciando-se um processo de subsídio indireto às tarifas de eletricidade, com ônus para o contribuinte, para complementar o pagamento de custos reais que deveriam estar plenamente a cargo dos consumidores. Com isso, estimulou-se, face ao sinal equivocado dado pelo preço baixo, o desperdício no consumo.

As concessionárias estaduais iniciaram um processo de **inadimplência nas suas contas de energia comprada das supridoras do Grupo Eletrobrás, baseadas no fato de o Governo Federal, ao fixar tarifas, não obedecer a legislação de remuneração garantida**. Isto fez com que se gerasse um preocupante quadro de inadimplências intrasetoriais, atingindo um volume da ordem de meia dezena de bilhão de dólares de dívidas mercantis, e levando a uma extensa cadeia com repercussões sobre fornecedores, Tesouro Nacional e Itaipu Binacional.

Os níveis de investimentos anuais do setor, que alcançaram cerca de US\$ 10 bilhões no início da década de 80, reduziram-se a menos de US\$ 4 bilhões, resultando na progressiva paralisação de um vultoso programa de obras de geração, da ordem de 10.000 MW, onde já se investira mais de US\$ 10 bilhões, o que onerava o custo financeiro destas obras paralisadas em mais de US\$ 1,2 bilhão, por ano.

Além disso, a legislação então vigente pouco motivava para a produtividade e a redução dos custos, uma vez que a remuneração estava ligada ao investimento realizado, e não incentivava o controle dos custos operacionais e de expansão. Agravando a situação, ganhos de produtividade, quando obtidos por uma empresa, eram transferidos para as demais, por via da equalização das remunerações.

Entretanto, por trás de toda esta problemática de ordem técnico-econômica e política, haviam certos interesses privados, que jamais poderiam prevalecer num ambiente democrático, aonde a informação fosse de domínio público. **A autocracia vigente, ao contrário, permitia a manipulação das informações e dos privilégios, impedindo o amplo entendimento dos diversos agentes do setor, em torno dos interesses comuns.** Nada que fosse específico do setor elétrico, mas que impedia as estatais do setor de assumir o seu caráter público, na medida em que a obediência às regras emanadas do poder, seja ele interno ou externo ao setor, foi aceita em substituição à responsabilidade ética e ao engajamento cívico.

Além dos problemas citados, diversos outros existiram⁹, como por exemplo:

- Concessão de subsídios tarifários e favorecimentos a Grandes Consumidores Industriais, que ameaçaram deixar o país, se tivessem as suas tarifas reajustadas.

- Questão ambiental, freqüentemente desconsiderada em favorecimento de interesses particulares

- Decisões de planejamento autoritárias, muitas vezes desconsiderando os trabalhos técnicos dos órgãos colegiados, com manipulação de números e distorção de prioridades, privilegiando interesses de consultores privados, empreiteiras e fornecedores.

- **Estrutura reguladora**, responsável pelas concessões, acordos de tarifas, fiscalização contábil e de serviços, sem condições de funcionamento adequado, sem equipes próprias, sem autonomia, **sujeita a interferências políticas de toda ordem.**

- Inexistência de mecanismos claros e atualizados de regulação setorial.

- Inexistência de fóruns democráticos de debate sobre as questões do setor.

- **Falta de autonomia de gestão das concessionárias**, ausência de mecanismos de controle de seu desempenho e interferências políticas em seus destinos, descompromissadas com o serviço público.

- Transferência de serviços a terceiros (terceirização) de forma clientelista, favorecendo a criação de monopólios locais, perda de qualidade dos serviços, descontrole de custos e superposição de equipes, resultando em prejuízo aos consumidores.

Algumas tentativas de resolução destes problemas surgiram. todas elas atuando nas relações formais do setor, seja no que se refere aos aspectos legais, seja institucionais. Destaque-se no aspecto legal. lei 8631, fruto do empenho do então presidente da Eletrobrás, Elizeu Rezende, que visava racionalizar econômica e financeiramente o serviço de energia elétrica, criando mecanismos de reajuste para cada item do custo do serviço, por sua vez publicado no Diário Oficial. Poderia, portanto, dar transparência a esta verdadeira caixa preta que é o custo do serviço, desde que se restabelecesse a confiança entre o DNAEE e as concessionárias. Todo este processo vinha no bojo de uma negociação econômica e jurídica, sustentada justamente no artigo 11 da Lei nº 8.631, que garantia a possibilidade de uma gradual recuperação tarifária às concessionárias estaduais de energia elétrica. Artigo que foi suspenso pelo Plano Real, e que pode acarretar novos questionamentos jurídicos dos instrumentos criados para acabar com a inadimplência e a garantia de remuneração no setor elétrico.

A consolidação definitiva dos preceitos da Lei nº 8.631 passaria, necessariamente, pela realização do encontro de contas entre as CRC e o estoque de dívidas das concessionárias. Entretanto, diferentemente das compensações anteriores, a prevista pela atual legislação corresponde à última e definitiva compensação, uma vez que a nova lei extingue a equalização tarifária e o regime de remuneração garantida.

Vale registrar ainda que existem os que advogam que **não é necessário ao poder regulador conhecer o verdadeiro custo do serviço de energia**, desde que se estabeleça um mercado competitivo. **Isto não é verdade, porque a transmissão e a distribuição de energia elétrica são monopólios naturais**, dada a impossibilidade física de estabelecer a concorrência durante a vigência das concessões, e a necessidade de realizar revisões periódicas das tarifas (ou dos pedágios). A geração hidráulica, por sua vez, também tem características de monopólio: recursos escassos com investimentos elevados e realizados com grande antecipação.

De fato, a desverticalização praticada nos países em que o setor elétrico foi privatizado, não pôde criar competitividade para os serviços de transmissão, distribuição e geração hidráulica. Isto ocorreu apenas para a geração térmica, pouco significativa no caso do Brasil. **A competitividade deve**

ser estabelecida - e este é um problema brasileiro - na execução das obras, seja de geração, transmissão ou distribuição de energia.

5 Um Executivo que legisla e outras "mudanças institucionais"

Face à complexidade do setor elétrico brasileiro e à multiplicidade de seus problemas, a **implantação das necessárias reformas deveria ser gradativa** e conseqüência de um entendimento político resultante de um amplo debate em foros democráticos, destacando-se o Congresso Nacional.

Entretanto, o Executivo vem rompendo o equilíbrio de poderes característico dos regimes democráticos, e antecipando ações, quase sempre via edição de Medidas Provisórias e Decretos, como se o novo modelo institucional do setor elétrico já estivesse definido: um setor, se possível, totalmente entregue aos conglomerados financeiros e transnacionais.

Interesses poderosos empenham-se em convencer a sociedade da incapacidade financeira e da ineficiência intrínseca à gestão estatal. É o caso de alguns agentes do sistema financeiro internacional, como o BIRD e o BID, que já perderam integralmente os escrúpulos em realizar análises tendenciosas para atacar as concessionárias estaduais e federais. Isto pode ser constatado em recente trabalho do Dr. PETER GREINER¹⁰, Secretário Nacional de Energia do Governo Itamar e membro da Comissão Diretora do PND, que afirma :

(...) as próprias agências de financiamento internacional, como o BIRD e o BID, reconhecem tais problemas, concluindo pela inviabilidade dos governos em atender aos investimentos necessários ao setor, já que as empresas estatais, federais e estaduais, mostraram-se incapazes de preservar sua capacidade de geração interna de recursos para a ampliação dos sistemas, o que significa a dilapidação do capital público. Por isto, tais agências estimulam, hoje, os processos de privatização e abertura do setor elétrico, pela flexibilização e parceria.

A imprensa brasileira tampouco tem mostrado isenção ou interesse em aprofundar os debates sobre a questão, ou mesmo em respeitar os processos democráticos em desenvolvimento no país. Um exemplo recente foi matéria publicada no diário *O Estado de São Paulo*¹¹ criticando a decisão do presidente da República de enviar ao Congresso projeto de Lei sobre concessão de serviços públicos de energia elétrica, afirmou:

Este lamentável episódio, que tanto prejuízo trará ao país e ao próximo governo, deverá ser agravado ainda mais, em função da frustração e incerteza geradas nos investidores internacionais que estavam extremamente interessados em aplicar no setor elétrico, que em qualquer lugar do mundo representa uma área extremamente atrativa. Com a decisão de tudo remeter no Congresso, o Brasil poderá atrasar a retomada do crescimento econômico.

Como se vê, estamos vivendo um momento em que **as forças diretrizes do desenvolvimento nacional são os organismos internacionais de financiamento e os investidores internacionais**. O poder econômico parece ser o valor supremo, segundo a cultura predominante no governo e na imprensa. Os valores éticos são completamente omitidos, ignorados.

O preço que pagamos, por termos praticamente excluído tais valores da nossa cultura, é a **impossibilidade de entendimento em torno de um projeto comum, e o recurso a velhas práticas autoritárias e ilegítimas**, que acabam nos condenando ao subdesenvolvimento. A seguir, detalhamos algumas medidas deste tipo, **adotadas recentemente no setor elétrico**:

- **A inclusão da Light e Escelsa no Programa Nacional de Desestatização (PND)** revestiu-se de inúmeras ilegalidades e inconstitucionalidades. Segundo o disposto na Lei 8.031/90, que criou o PND, e nos decretos que a regulamentaram, todas as empresas relacionadas no artigo 21 da Constituição Federal estariam excluídas do Programa. Além disto, **até mesmo os defensores intransigentes da privatização do setor elétrico reconhecem que esta não deveria começar pela distribuição, onde o monopólio natural é inquestionável, requerendo uma regulamentação já bastante consolidada. Advogam, no entanto, esta privatização como sinalização para os investidores estrangeiros. O risco é que o tão desejado capital só entre para executar a engenharia de obras prontas.**

O Executivo, face à **flagrante inconstitucionalidade da privatização da Light e Escelsa**, iniciou, em setembro de 1993, uma série de 12 Medidas Provisórias (re-edições), visando alterar a Lei 8031/90. Estas Medidas não foram aprovadas, e o governo resolveu emitir o Decreto n° 1024 para alterar a referida regulamentação. Como tal ato é ilegal e inconstitucional, o governo continua insistindo na re-edição das supracitadas Medidas Provisórias. **Inconsistências jurídicas desta natureza demonstram a pouca seriedade no tratamento do reordenamento setorial.**

- **A criação de fundos e mecanismos para troca de ativos por títulos das dívidas interna e externa**, instituídos pela Medida Provisória que criou o Real. Na primeira versão, foi criado o Fundo de Amortização da Dívida Mobiliária Federal, constituído por ações da União que seriam leiloadas. Nas re-edições da Medida Provisória, foi criada a modalidade de negociação direta entre o governo e os credores da dívida interna. Os maiores credores da dívida interna poderão transformar-se em acionistas privilegiados de grandes estatais brasileiras, em especial do setor elétrico. Recente portaria do Ministério da Fazenda n° 953/94 já havia ditado normas para operações semelhantes envolvendo títulos da dívida externa.

Esta idéia não tem nada de criativo, **vem apenas cumprir a estratégia da troca de dívida por ativos, traçada pela comunidade financeira internacional, depois de constatar-se que a dívida externa do terceiro mundo era impagável.** Não irá a(avançar os recursos necessários para a expansão da oferta de energia no país.

- **A indispensável regulamentação do artigo 175 da Constituição**, objeto de projeto original do então senador Fernando Henrique, estava originalmente direcionado para as concessões em geral, embora motivado para o aumento da participação privada em serviços denominados "impróprios ao Estado", mas sob controle do poder público. É verdade que as forças políticas estavam muito mais empenhadas em viabilizar o processo de privatização do que em criar instrumentos democráticos de controle dos serviços de interesse público, entretanto não havia intenções explícitas de preservar monopólios privados como o das comunicações existente hoje no país.

Aprovado no Senado, o Projeto foi para a Câmara dos Deputados, aonde se preparou **uma verdadeira armadilha, do ponto de vista ético**, segundo palavras do relator, Senador José FOGAÇA¹², que foi o substitutivo elaborado pelo Deputado José Carlos Aleluia. Isto porque o substitutivo não guardava nenhuma relação com o projeto original. Ainda segundo o referido Senador:

(...)a atitude que a Câmara dos Deputados teve, nesta matéria, quebra o sentido mais puro da ética Parlamentar; aprisiona-nos, limita-nos e nos impede de trabalhar nas dimensões que o processo legislativo criativamente permite

E ainda:

(...) esse tipo de comportamento não me parece recomendável nem do ponto de vista ético, nem do ponto de vista regimental.

Podemos avaliar a gravidade das conseqüências da falta de ética no processo legislativo, se entendermos que o Projeto do Senador Fernando Henrique era um projeto que estabelecia princípios, direitos e deveres na relação entre Poder Concedente e concessionários, mas requeria legislações específicas para cada setor atingido: eletricidade, rodovias, transportes etc. Já o substitutivo elaborado pelo Deputado Aleluia, ex-dirigente do setor elétrico, pretendeu criar condições de auto-aplicabilidade, fazendo com que milhares de concessões, hoje irregulares, ficassem na situação de ilegalidade, criando uma tal situação de emergência que só poderia ser resolvida com a realização de negócios apressados, com excelentes oportunidades para alguns empresários inescrupulosos.

O projeto havia-se tornado inviável politicamente devido ao poder político dos estados da federação, que não aceitariam perder a concessão de suas empresas de eletricidade. O governo federal vinha tentando, desde então, negociar a edição de uma Medida Provisória para alterar a futura Lei, prorrogando as concessões estaduais, ignorando, entretanto, que problema idêntico existia com relação às concessionárias federais.

Além dos motivos levantados pelo Senador Fogaça, existe mais uma grave falta ética cometida pelo Deputado do PFL, constituindo **também fortes suspeitas de legislação em causa própria.**

Referimo-nos à inexplicada **exclusão dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens** da abrangência do Substitutivo ao Projeto de Lei, no momento em que a concessão da

Rede Globo estava por vencer, e teria que ser licitada, conforme determina o art. 175 da Constituição, regulamentado pelo Projeto em pauta.

Os vencedores da licitação que firmaram o contrato PND/CN-10/92-B para avaliação econômico-financeira, montagem, execução e outros serviços necessários ao processo de desestatização da Light e Escelsa, indicaram responsáveis, suplementarmente, pela **execução de um Estudo Geral do Sistema Elétrico Nacional** e pela sugestão de um Modelo de Desestatização das Empresas do Sistema Eletrobrás. o contrato, firmado em 30-06-93 pelo BNDES e o consórcio vencedor, (Trevisan/Projeta/Themag/Wald & Associados/ Banco Iochpe.), previa que tais trabalhos suplementares fossem concluídos num prazo de 130 dias, a contar de sua assinatura. Até hoje os resultados não foram divulgados pelo BNDES ou pela Comissão Diretora do PND, os quais, demonstrando total descompromisso com o interesse público, **decidiram a modelagem para a privatização da Light e Escelsa, sem consolidar os Estudos Globais do Sistema Elétrico Nacional, que definiriam diretrizes regulamentares fundamentais**, até mesmo para avaliação das duas empresas, em regime de monopólio privado.

6. O real e o imaginário de um modelo institucional

Já diziam os gregos que a falta de conceitos lingüísticos adequados impossibilita a correta expressão e provoca erros graves na elaboração e execução dos planos estratégicos; táticos e operacionais. Exemplo disto é a forma equivocada como vem sendo prescrita a solução para os problemas do Brasil e, em particular, do setor elétrico: **"necessitamos de mais competição". A, questão não é esta, porque a competição é sempre inevitável, quando existem recursos limitados para satisfazer a uma demanda crescente**, como é o caso do Brasil.

O nosso problema é que aqui existe uma seleção às avessas: quanto mais corrupto e sonegador, mais competitivo é o empresário. O que necessitamos, portanto; **é mudar a prescrição de mais competição, para a de um maior respeito às regras, para que a competição seja justa**. Ao fazer isto, estamos reorientando estrategicamente a natureza do conjunto de medidas que iremos propor para o setor. Reduzir a regulamentação, por exemplo, em nada contribui para alterar as causas do problema, embora a maior conscientização para o respeito às regras vá trazer uma estabilidade maior, e até mesmo uma simplificação da regulamentação, cuja complexidade havia crescido na tentativa de impor, em vão, um maior controle sobre os diversos. agentes que desenvolvem atividades produtivas.

Diante da dificuldade de se induzir tal processo de restabelecimento da justiça, devido à sua natureza cultural, retomou-se a tese de que era necessário (e suficiente) mudar as regras para induzir comportamentos adequados por parte dos agentes envolvidos no setor. É verdade que a mudança na formalidade das relações institucionais, como qualquer grande mudança no ambiente empresarial, irá provocar uma necessidade de readaptação dos agentes do setor; mas esta mudança será inútil e desgastante para a nação, se não vier acompanhada de uma profunda mudança de valores, sobre as quais assentar as novas instituições. **Inspirada na ideologia neo-liberal, cujos valores são de natureza estritamente negocial, a transformação hoje proposta para o setor elétrico brasileiro não contribuirá, portanto, para o aumento de efetividade**. Tampouco contribuirá para o aumento de eficiência, porque inexistem os ganhos técnico-econômicos que haviam com o gás natural, por exemplo, no caso da reformulação do setor elétrico da Inglaterra.

Este diagnóstico aqui exposto é confirmado pelo fato de que **todas as análises sobre possíveis mudanças no modelo institucional brasileiro tiveram que assumir os seguintes pressupostos**:

- 1 – Que a regulamentação resultante do novo modelo será rigorosamente cumprida pelos agentes envolvidos.
- 2 - Que as questões de ordem ética hoje existentes devem ser resolvidas, independentemente do modelo.
- 3 - Que a falta de realismo tarifário iria inviabilizar qualquer modelo adotado.

Como na história popular da sopa de pedra - em que, para fazer uma sopa com uma pedra mágica era necessário colocar também todos os ingredientes de uma sopa comum - houve uma inversão daquilo que é necessário, com aquilo que é acessório para a evolução do setor. Isto porque, **considerados os pressupostos acima, qualquer modelo racional, inclusive o vigente hoje, funciona adequadamente**.

Tal formulação equivocada de problemas de amplo interesse da sociedade não é exceção. Outro exemplo importante é o caso do debate em torno da importância de um Banco Central Independente.

Pretende-se com ele, obter a sonhada estabilidade de longo prazo. Contudo, há algumas pré-condições para sua existência:

- reorganização do setor público. Se o governo gastar mais que arrecadar, deverá arcar com os juros altos.

- completa separação entre as suas contas e a do Tesouro.

Ora, se essas pré-condições forem atingidas, não há mais necessidade de um Banco Central Independente. Com essas pré-condições, o governo não pode sair emitindo, inibindo o processo inflacionário. Nas palavras de Eugenio Gudín:

Não tem um banco central (independente) quem quer, e sim quem já atingiu um padrão mínimo de ordem financeira e administrativa capaz de permitir o seu financiamento eficaz.

Voltando ao caso do setor elétrico, e recolocados os princípios que devem orientar a mudança, na sua devida prioridade, faz sentido analisar aspectos formais específicos de outros modelos institucionais que possam ser adaptados ao Brasil. É muito interessante a experiência da Espanha quando consegue conciliar mecanismos que promovem o realismo tarifário, a competitividade e o subsídio compensatório de custos regionais mais elevados. O setor elétrico espanhol estabeleceu recentemente os chamados custos padrão das áreas de concessão, que levavam em conta a densidade e composição do mercado, no caso da distribuição, e as características econômicas das fontes, no caso da geração.

Com base no custo médio nacional, foram fixadas as tarifas de fornecimento de energia equalizadas nacionalmente, o que foi viabilizado através de mecanismos de compensação entre concessionárias. As empresas que conseguirem uma posterior redução de custos, podem contabilizá-la sob a forma de lucros, o que incentiva a melhoria de eficiência.

Para que tal modelo funcione no Brasil seria preciso primeiro um amplo entendimento sobre quais seriam os custos do serviço de cada área de concessão. Estes parâmetros envolvem um conceito de justiça que requer a confiança de todos os concessionários no arbítrio do poder regulador. O primeiro passo, portanto, seria construir uma entidade reguladora que se legitimasse pela sua isenção, e não apenas por seu poder de polícia.

Aliás, é interessante observar que a aceitação das regras e de um poder arbitral pelos participantes são pré-requisitos inclusive do modelo neo-liberal hoje proposto. Em estudo realizado recentemente, a "Coopers and Librand" - uma das sete maiores empresas de consultoria do mundo - sugere que o serviço público brasileiro se espelhe na experiência norte-americana, na qual **"todas as atividades relacionadas a concessões públicas estão sob a fiscalização de comissões estaduais independentes, com amplos poderes - as Public Utility Commissions"**¹³

7 Reformar ou recortar? Uma questão de princípios.

Houve uma fase da medicina em que os profissionais, por não serem ainda capazes de entender como funcionava o corpo humano, limitavam-se a extirpar as partes que estivessem doentes, desde que não fossem imprescindíveis. Há um paralelo interessante com a teoria econômica neo-liberal, na medida em que esta é incapaz de formular e representar os princípios que regem a construção do Estado, e limita-se a receitar a sua redução, através do corte de setores que não são completamente indispensáveis.

Pinguelli¹⁴ explicita as futuras conseqüências desta teoria neo-liberal sobre a democracia brasileira:

(...) Não teremos mais capacidade política para nada sem termos um Estado com capacidade reguladora. Afinal de contas, lutamos para eleger os governadores e o presidente do Estado brasileiro. Na medida em que toda a decisão escapar deste Estado, a democracia também entrará em colapso. Não elegemos os presidentes da Alemanha, dos EUA ou do Japão. E se as decisões sobre a economia brasileira forem tomadas em Tóquio, Washington e Bonn, estaremos fora! Porque ninguém elege nada na ONU! Então não há mais democracia. Não temos poder algum, a não ser que tenhamos um Estado eficiente, capaz de fiscalizar a iniciativa privada, estabelecer as regras e cobrar o seu cumprimento.

(...) se não houver Governo e administração pública eficazes, não há iniciativa privada florescente coisa alguma! Estes países que florescem são países que têm governo, capacidade, vontade nacional. São pessoas que têm orgulha de ser alguma coisa, e não pessoas envergonhadas de pertencer a uma certa atividade (...).

(referência à perda do prestígio daqueles que trabalham para o Estado brasileiro).

De fato, esta degeneração do espírito público, com a desmoralização daqueles que trabalham para o Estado não é uma característica cultural inerente aos novos tempos. Ao contrário do que muitos imaginam, a dedicação aos princípios e valores éticos pode estar presente nas organizações produtivas, como se constata no Plano Estratégico da EDF¹⁵:

A nossa ética, a nossa honestidade, fazem parte dos nossos valores, de nossa imagem e de nossa força. É preciso sempre corroborar e afirmar isto...Nosso projeto é fazer evoluir a empresa na medida das mudanças do mundo que a cerca, servindo ao interesse geral e preservando a sua unidade...respeitando os valores que a fizeram ter êxito: dedicação ao serviço público. dinâmica empresarial, valorização do ser humano.

Parece que **apenas os teóricos puros e os pragmáticos impuros satisfazem-se com receitas político-econômicas, indiferentes aos pressupostos éticos**. Estes últimos sabem que, ao adotar, na gestão pública, medidas que interessam a grupos poderosos, criam oportunidades para prestar consultorias a peso de ouro ou exercer cargos executivos em grandes grupos. Este tipo de corporativismo, nos EUA, é considerado crime de advocacia administrativa.

A dificuldade de regulamentação no Brasil tem crescido na razão direta da impunidade. Da mesma forma em que, hoje, já não se admite mais a privatização de monopólios sem uma forte regulamentação, é preciso entender que **de nada adiantaria uma nova regulamentação sem um prévio e exitoso combate à impunidade. Esta, por sua vez, está para a corrupção econômica, assim como a irresponsabilidade está para a corrupção de princípios**.

JOAQUIM DE CARVALHO¹⁶ deu uma grande contribuição para a análise daquilo que é, ou não, ético, ao estabelecer uma proposta de referencial ético, através de três princípios, a saber:

1° A prevalência da vontade geral, visando sempre à utilidade pública e ao bem comum.

2° A divulgação dos procedimentos, ou a transparência do processo de planejamento e tomada de decisão.

3° A harmonia como meio ambiente, no sentido de não comprometer as necessidades das futuras gerações.

PINGUELLI¹⁷ propõe, em sintonia com estes princípios, algumas medidas para melhorar a eficiência das empresas elétricas:

- Introduzir o conceito legal de empresa prestadora de serviço público, definindo missões, objetivos, finalidade social, papel empresarial, controle da sociedade e poder de intervenção do Estado, independentemente de sua propriedade estatal ou privada;

- Criar mecanismos de gestão empresarial eficiente das empresas de serviço público, privilegiando critérios de carreira e de competência técnica e gerencial na sua direção;

- Estabelecer índices de eficiência e produtividade em contratos de gestão, a serem acompanhados para avaliar cada empresa e seus quadros, com conseqüências nos níveis de remuneração do pessoal.

- Remanejar, transferir, reciclar e, em último caso, descontratar, de acordo com as leis trabalhistas, empregados desnecessários à empresa, especialmente nos escalões de maior nível.

Estas são algumas medidas que podem facilitar o processo de mudança. Entretanto, o comportamento ético, assim como a confiança, não se pode pedir à sociedade, pode-se apenas inspirar.

Referências Bibliográficas

1. DE BONO, Edward (1967). "The use of lateral thinking" In: Management resources (UK).
2. ELETROBRÁS (1993). Anuário de tarifas de energia elétrica. Rio de Janeiro.
3. BARBOSA, Fernando QUARTIN (1993). "A situação atual e a perspectiva do setor elétrico após a Lei das Tarifas". In: Participação privada na expansão do setor elétrico. (Seminário promovido pelo Forum de Ciência e Cultura da UFRJ).
4. PIGOU (1932). The Economics of Welfare.
5. CONTADOR, Claudio Roberto (1981). Avaliação social de projetos. São Paulo: Editora Atlas.
6. PUTNAM, Robert (1994). Veja. 18/maio/94.
7. WEIL, PIERRE (1993). A nova ética. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos.
8. MURAD, Sylvio C. Santos; BRITO FILHO, José Carlos Muniz de; ESTELLITA LINS, Marcos (1994). "Análise da questão tarifária no novo referencial legal brasileiro". In: 7° Congresso Latino-Americano e do Caribe sobre tarifas de energia elétrica.
9. ESTELLITA LINS, Marcos; Saraiva, José DRUMOND (1994). "Estratégia para o setor elétrico: serviço pelo lucro x serviço público". In: Revista Premissas. São Paulo: UNICAMP, dez.
10. GREINER, PETER (1994). Razões para a privatização da Escelsa e da Light., (mimeo).
11. O Estado de São Paulo. 12/9/1994.
12. FOGAÇA, José (1993). "Parecer de plenário do Senado Federal". In: Diário do Congresso Nacional. seção II de 07.04.93.
13. CODI (1994). Opinião do CODI sobre a venda da Light e Escelsa.
14. ROSA, Luiz Pinguelli (1993). "A situação atual e a perspectiva do setor elétrico após a Lei das Tarifas". In: Participação privada na expansão do setor elétrico. (Seminário promovido pelo Forum de Ciência e Cultura da UFRJ).
15. ELECTRICITÉ DE FRANCE. Plano Estratégico Empresarial 1993-1995.
16. CARVALHO, JOAQUIM Francisco DE (1994). "Aspectos éticos do modelo de planejamento do setor elétrico". In: Revista Brasileira de Energia. v. 3, n. 2.
ROSA, Luiz Pinguelli (1994). A visão da esquerda e o debate na campanha de Lula. (mimeo).