

## Posicionamento sobre as Transformações Estruturais da Área Energética no Brasil

Peter Greiner\*

### 1 Antecedentes e situação energética

#### 1.1 Modelos setoriais

Após a II Guerra Mundial o Brasil experimentou um intenso movimento nacionalista que resultou na instituição do monopólio estatal do petróleo e a criação da Petrobrás (1954), tendo esta, até hoje, o monopólio da prospecção, exploração, refino, importação e transporte do petróleo e do gás. Já a distribuição do gás passou, a partir de 1988, a ser atribuição dos estados.

Também o Setor Elétrico Brasileiro passou a ser estatizado após a II Guerra Mundial, para o que contribuíram:

- a paralisação dos investimentos das empresas particulares, não só devido às limitações da guerra mas, principalmente, pela falta de uma política tarifária adequada por parte do governo, o que resultou numa prolongada crise de energia elétrica que só foi inteiramente superada em 1969;
- a disponibilidade de recursos externos para financiar a infra-estrutura, com o surgimento do BIRD, BID e outros;
- a prevalência de teses nacionalistas e keynesianas propondo-se a alavancagem do crescimento econômico por meio dos investimentos estatais.

A opção pela criação de empresas estatais e seu financiamento através de endividamento decorreu e foi sustentada por estas condições favoráveis, mas deixou uma falsa impressão, ainda muito aceita, de que, nos países em desenvolvimento só o Estado tem condições de investir e implementar a infra-estrutura.

É pouco lembrado que, em geral, os poucos recursos investidos pelo próprio Estado serviram apenas para alavancar os empréstimos de terceiros, muitas vezes mais do que o dobro dos investimentos públicos efetivamente integralizados, ou seja, um "saque sobre as receitas tributárias futuras, por conta das próximas gerações".

A estatização do setor elétrico não se daria, entretanto, segundo um modelo claramente definido, mas em duas ondas sucessivas:

- uma primeira, entre 1950 e 1965, quando predominaram as iniciativas estaduais, inclusive no campo da geração;
- uma segunda, se estabelece com a criação da Eletrobrás e de suas quatro subsidiárias de geração e transmissão (entre 1962 e 1973), quando o Governo Federal passou a ocupar um papel central no setor.

Resultou disso um modelo setorial híbrido onde nem a "estadualização" e nem a "federalização" se completaram. Além disso, nem mesmo há uma divisão formal dos segmentos: a área federal ainda tem empresas de distribuição e algumas estaduais tem forte presença na geração.

As sete empresas federais, incluindo a Binacional Itaipu e as duas concessionárias de distribuição, são responsáveis por cerca de 65% da geração, 18% da distribuição e controlam a maior parte do sistema de transmissão e interligação em extra-alta tensão. Já as 26 empresas estaduais respondem por cerca de 79% da distribuição e, aproximadamente, 35% da geração. Subsistem, ainda, mais de 25 empresas menores, privadas ou municipais, responsáveis por outros 3% do mercado de distribuição.

---

\* Engenheiro civil-hidráulico, Mestre em Administração pela EAESP/FGV. Secretário de Energia do MME

## 1.2 Situação do sistema elétrico

O Brasil conta com dois sistemas transmissão e interconexão, hoje ainda não interligados, o do Sul-Sudeste e o do Norte-Nordeste, além de amplas áreas onde os serviços são prestados por "sistemas isolados" em geral, inadequados, utilizando geradores diesel, com graves problemas de manutenção e eficiência.

A geração hidrelétrica representa mais de 90% da produção total contando o sistema com uma capacidade instalada de 57 GW, O potencial hidráulico total do país é avaliado em 135 GW de energia firme, mas cuja exploração ser condicionada à distância dos principais centros de consumo e, também, pelos fatores ambientais.

Sem se aprofundar no assunto é importante notar que este sistema teve seu ápice de desenvolvimento nos anos 70, quando o Brasil se voltou para grandes projetos de caráter geopolítico e quando praticou a "política" de fechar suas contas externas mediante o uso de empréstimos para o financiamento desses projetos.

A partir de 1980 o "modelo" do setor elétrico entrou em colapso. As concessionárias enfrentaram o agravamento de suas condições financeiras, principalmente, devido à crise do mercado financeiro internacional entre 1981/82, que elevou os juros até a 22% a.a. Os investimentos do setor, que chegaram a valores de US\$ 8 a 9 bilhões/ano, caíram para valores abaixo de US\$ 3 bilhões/ano.

Mas tudo isto não se traduziu, conforme poder-se-ia esperar, num problema sério quanto ao atendimento do mercado, devido ao concurso de vários fatores:

- a recente conclusão de importantes projetos iniciados em épocas anteriores;
- o prolongado período recessivo da economia brasileira, reduzindo as taxas de expansão da demanda;
- períodos hidrológicos favoráveis garantindo excedentes de geração;
- trabalhando com um sistema essencialmente hidráulico, os planejadores são obrigados a "evitar riscos de déficit", na faixa de 5%. Ainda que este risco se eleve, digamos para 15%, resta uma probabilidade de 85% dele não ocorrer, deixando os planejadores expostos à crítica de adotar uma postura conservadora em favor de ampliar, desnecessariamente, o programa de obras.

Assim, a crise do setor elétrico ainda não é vista, e nem sentida, como um problema premente e dramático pela sociedade e pelas esferas políticas, a não ser quando se procura atualizar as tarifas praticadas, uma vez que o serviço é prestado de forma suficiente e satisfatória.

É indubitável que o setor necessita de uma remodelação urgente, fato que hoje é admitido pela maioria de seus integrantes, mas a sua realização esbarra nas seguintes limitações:

- forte oposição corporativista, em particular quando se aventa a hipótese de eventuais privatizações;
- conflitos internos, inclusive entre a visão dos diferentes corporativismos, estaduais e federais;
- falta de decisão, ao nível governamental e político, em grande parte decorrente da volatilidade da composição e do apoio ao governo no âmbito do Congresso.

## 1.3 A questão dos combustíveis

Até 1979 a Petrobrás dedicou-se com eficácia em se estruturar como empresa, ampliando seu parque de refino, estabelecendo sólidas relações no mercado de petróleo, organizando sua própria distribuidora de combustíveis, participando dos parques petroquímicos criados no País, alcançando, enfim, as bases para uma atuação decisiva na prospecção de petróleo em território nacional.

Na verdade, o Brasil, depois de praticamente ignorar o primeiro choque de petróleo, em termos de buscar ajustes no seu setor energético, adotou, em 1979, pela primeira vez, o que se poderia chamar de uma "política energética", ainda que pragmática e voltada para o curto e médio prazos.

O desafio era representado, naquele momento, pela conta de importação de petróleo que atingia US\$ 10 bilhões/ano, para uma importação que se aproximava de 1 milhão de barris/dia e que ameaçava dobrar dentro de 7 a 10 anos.

A "política energética", então concebida, foi sintetizada num famoso gráfico do saudoso engenheiro e professor Eduardo Celestino Rodrigues, no qual era representada uma projeção tendencial

da necessidade de importação de petróleo. Dessa base eram abatidos os resultados que se esperava obter por conta de diferentes programas, a saber:

- 10% por conta do esforço de economia no consumo;
- 12 a 15% por conta da substituição da gasolina pelo álcool, seja pela mistura na gasolina, seja pelo uso direto em motores a álcool no ciclo Otto;
- substituição das necessidades adicionais de importação pelo aumento da prospecção e produção nacionais;
- substituição de combustíveis, na indústria, por energia elétrica (eletrotermia),
- e, finalmente, um programa de uso do carvão nacional, de baixa qualidade. Por sinal, este foi o único programa que não chegou a ser implementado.

O sucesso dessa "política" é facilmente constatável na estrutura da oferta de energia, em termos de participação relativa:

#### Evolução da Participação das Fontes Energéticas na Oferta (%)

Fonte	1970	1980	1990	1992
Petróleo	33,5	39,0	30,3	30,7
Gás Natural	0,2	0,8	2,2	2,4
Carvão	3,2	4,2	5,0	5,4
Nuclear	-	-	0,3	0,2
Hidráulica	15,5	26,8	36,1	37,1
Cana/Álcool	4,7	6,5	9,9	10,2
Lenha	42,6	22,0	15,1	12,8
Outros	0,3	0,7	1,1	1,2

Um outro dado importante foi a extraordinária expansão da produção nacional de petróleo, que passou de 150 a 200 mil barris diários, na década de 70, para mais de 750 mil barris/dia atuais, isto é, passou-se, no petróleo, de uma dependência externa de 85% para uma dependência de apenas 35 a 40%.

Outros aspectos que resultam claros da análise destes dados e do que foi apresentado, são:

- a matriz energética do Brasil apresenta elevado grau de participação de fontes renováveis e limpas;
- o setor elétrico está relativamente imune a eventuais crises do petróleo;
- há ainda um amplo espaço para o ingresso do gás natural na matriz bem como para uma diversificação, ainda maior, através, e se necessário, do carvão (inclusive importado) e da energia nuclear;
- há, ainda, os amplos potenciais hidrelétricos a serem explorados além das fontes energéticas alternativas que incluem a biomassa. a exemplo do álcool, da energia solar e da energia eólica.

Finalmente, é necessário destacar que a segunda crise do petróleo, em 1979, quando a Petrobrás já tinha direcionado seus esforços para a plataforma marítima continental, fez com que tais esforços se multiplicassem, levando a Petrobrás a se afirmar como uma empresa líder na tecnologia de prospecção e exploração em águas profundas. Assim por exemplo, ela inaugurou, recentemente, um poço produtor com 1023 metros de lâmina de água, sendo ela hoje procurada como parceira em explorações *off-shore* pelos grandes grupos internacionais.

## 2 Prenúncio de mudanças

Ao contrário de muitos outros países onde a reestruturação do setor de energia, em particular o de energia elétrica, se impôs no meio de uma crise do serviço e do suprimento, vimos que, no Brasil, tal crise por enquanto ainda estaria por emergir, principalmente na hipótese, bastante provável, de uma retomada da expansão econômica do país, a taxas mais expressivas.

Mesmo assim, vem se consolidando dentro do setor elétrico a consciência da absoluta necessidade de mudanças institucionais e organizacionais mais profundas. Enquanto isso, cresce na

sociedade o debate em torno do monopólio da Petrobrás, hoje vista, por muitos, como uma empresa plenamente capaz de ser exposta à competição.

A consciência sobre a revisão do modelo do setor elétrico teve como ponto de partida a crise financeira que atingiu as empresas do setor após 1980. Esta crise foi causada pelo alto endividamento do setor, em função da política contencionista das tarifas, do amplo programa de investimentos e da redução do aporte de capitais estatais ao setor; ela foi deflagrada pela elevação das taxas de juros, quando o setor estava pesadamente endividado e, finalmente, foi aprofundada pela insistência de sucessivos governos em conter as tarifas, na vã tentativa de reduzir a inflação.

É interessante notar que o setor elétrico foi capaz de produzir um diagnóstico consensual (trabalho que reuniu 400 técnicos de todo país), amplo e objetivo, sobre todos os problemas que atingiram as empresas do setor (Revisão Institucional do Setor Elétrico - REVISE, 1988).

Por outro lado o corporativismo estatal, tanto na área elétrica, como petrolífera, considera que as suas realizações (e há muitas e de grande expressividade) são uma prova de sua capacitação a ser preservada como patrimônio público e nacional, o que limita a abrangência das reformulações necessárias, sob a ótica desse grupo de interesse.

Diante deste aparente impasse entre o imobilismo e a necessidade de transformações, as mudanças vem se impondo seja pelo exemplo do que vem ocorrendo no mundo, seja por aspectos da própria realidade do setor energético do país. Entre as principais razões que levam às mudanças, podemos destacar:

a. o processo de maior inter-relacionamento na economia internacional impõe que cada país equacione seu suprimento energético de forma mais competitiva possível;

b. os progressos tecnológicos permitem que seja revisto o conceito tradicional dos serviços e da indústria energética no que se refere à natureza do monopólio "técnico ou natural". A interligação dos sistemas de transmissão e as modernas técnicas de medição e de processamento das informações, permitem introduzir a competição na geração e comercialização da energia elétrica;

c. os desafios energéticos futuros impõem a busca de alternativas, esforço que só se viabiliza através de investimentos em tecnologia e pela prática de custos realistas na fixação de tarifas e preços, portanto num mercado de preços competitivos. A intervenção governamental, via de regra, resulta em preços administrados, subsidiados ou distorcidos, que afastam o capital privado, normalmente mais ágil em desenvolver e aplicar inovações tecnológicas;

d. não mais se sustenta encarar o serviço de energia simplesmente como "serviço público", de responsabilidade do governo, a ser prestado a preços artificialmente baixos. Basta lembrar que o consumo residencial (ao público) representa apenas 23% do consumo total (no Brasil), enquanto a maior parte da energia, cerca de 68%, se destina à indústria e ao comércio, portanto ao setor capitalista privado;

e. devido aos expressivos investimentos demandados pelo setor, as decisões não devem ser tomadas apenas em cima do exercício de planejamento nos gabinetes governamentais, mas confrontadas efetivamente em condições de mercado;

f. uma questão, sempre em aberto, é a de até que ponto as organizações estatais representam a vontade e a necessidade da sociedade e onde começam seus próprios interesses corporativos, que surgem e se enraízam, ao longo do tempo;

g. finalmente, há que se considerar a questão da "crise fiscal" do Estado, pela qual este, ao assumir demasiadas responsabilidades no campo produtivo, se vê impossibilitado de desempenhar (financiar) as suas responsabilidades sociais, que são fundamentais e próprias (justiça, segurança, saúde, educação e habitação) e, ao mesmo tempo, investir no campo da produção econômica. Há situações em que o Estado simplesmente esgotou sua capacidade de investimento, invalidando a expectativa ingênua de que "a crise (acionamento) despertará os políticos que, então, viabilizarão recursos para os investimentos necessários".

### **3 Discussão das razões para uma mudança**

#### **3.1 Enfoque macro-econômico**

Existem diversas razões que justificam um processo de mudança sob a ótica macro-econômica. As mais importantes são:

a. Esgotamento da capacidade de investimento do Estado em setores produtivos que possam ser assumidos pelo capital privado, principalmente no caso da energia elétrica que:

- requer 5 vezes mais investimentos de capital que o setor manufatureiro;
- envolvendo investimentos anuais da ordem de 8 a 12% da Formação Bruta de Capital Fixo ou 2 a 4% do PIB, a participação privada libera significativos recursos estatais para a área social;
- 60 a 70% da energia elétrica é consumido pelo capital privado (indústria e comércio);
- só 23% da energia se destina ao público em geral (consumo residencial).

b. Os investimentos estatais no setor elétrico contribuíram, significativamente, para o processo de concentração da renda, pelo concurso simultâneo dos seguintes fatores:

- assumidos os investimentos do setor pelo Estado, o capital privado fica liberado a se dedicar a setores de maior rentabilidade, aumentando seu lucro agregado;
- dada a tendência de esgotamento da capacidade de investimento do Estado e de suas empresas estatais, federais e estaduais, este é levado a financiar-se via endividamento, comprometendo suas receitas tributárias futuras e elevando a taxa de juros, o que configura uma transferência de riqueza para os capitalistas, e leva à "crise fiscal";
- o capital privado, aprisionado pela "ciranda financeira" da crise fiscal, deixa de ser investido na geração de empregos (circulo vicioso pernicioso);
- além disso, o governo é presa fácil de outros expedientes que transferem riqueza ao setor privado: políticas de contenção das tarifas (no combate à inflação), tarifas favorecidas (eletro-intensivos) e contratação de bens e serviços com sobre-preços, além da concessão de benefícios extraordinários aos empregados das estatais, criando segmentos sociais favorecidos (salários médios elevados apesar de baixa produtividade, benefícios do século XXI, fundos de pensão etc.);

c. A administração estatal caracteriza-se, via de regra mas principalmente dentro do processo político vigente, por uma:

- a centralização excessiva das decisões e do planejamento, ensejando importantes e freqüentes distorções econômicas nas opções de investimento;
- a instrumentalização política dos organismos e empresas estatais em prejuízo de sua economicidade (a competição com concorrentes e com a gestão privada se apresenta como única contra-pressão efetiva, capaz de reduzir tal ingerência).

d. As próprias agências de financiamento internacionais, como o BIRD e o BID, reconhecem tais problemas, concluindo pela inviabilidade dos governos de atenderem aos investimentos necessários no setor, uma vez que as empresas estatais, federais e estaduais, se mostraram incapazes de preservar sua capacidade de geração interna de recursos para a ampliação dos sistemas, o que significa a "dilapidação do capital público". Por isso, tais agências estimulam, hoje, os processos de privatização e abertura do setor elétrico, pela flexibilização e parceria.

Resumindo: os fatores, acima alinhados, contribuem, no seu conjunto, para a crise fiscal do Estado, concentração da renda, elevação dos custos, com a conseqüente perda da competitividade da economia, e para a geração de grupos de empregados favorecidos.

### **3.2 Novo enfoque do "negócio de energia"**

A partir dos choques de petróleo de 1973 e 1979 o mundo começou a se conscientizar de que a energia, sendo essencial para o bem estar, para as atividades humanas e para o desenvolvimento econômico, tem suas fontes tradicionais limitadas e esgotáveis, apresentando claramente uma tendência de custos crescentes. As soluções futuras requerem novas tecnologias, cuja incorporação só se viabiliza num mercado competitivo a custos econômicos realistas. No setor elétrico isto é refletido nas seguintes tendências mundiais:

a. Introdução da competição a preços realistas, com a revisão da tradicional estrutura do setor, abandonando-se sua conceituação como "monopólios naturais" de "serviço público". A energia passa a ser considerada como "commodity", isto é um importante insumo econômico e reestrutura-se a indústria através da desverticalização da atividades de geração, de transmissão e de distribuição ("unbundling"). O sentido é convergente, independentemente do modelo setorial de cada país:

- nos modelos pluralistas, com predominância dos setor privado (EUA), se processa a "deregulation" que se consubstancia pela limitação do monopólio regulamentado (livre acesso à transmissão e abertura do mercado aos "produtores independentes"), não devendo ser entendida como a eliminação pura e simples dos instrumentos regulamentadores do governo;

- nos modelos estatais centralizados a tendência é a de separar o sistema de transmissão numa empresa "neutra" de transmissão, acompanhada da privatização de blocos de geração e de áreas de distribuição, regulamentados de forma a estabelecer um ambiente competitivo. É o exemplo, entre outros, da Grã-Bretanha, Chile, Argentina e Noruega.

b. Diante da perspectiva de esgotamento das fontes primárias de energia tradicionais, em particular de petróleo, e a perspectiva do custo futuro crescente, a auto-suficiência tem seu valor estratégico reduzido, a favor da maximização do uso do petróleo ofertado no mercado livre, ao nível de preços, hoje inferiores aos do futuro, e com a preservação das reservas próprias de cada país;

c. Predomina, também, a redução e/ou eliminação das limitações sobre a participação de capital estrangeiro, e uma nítida preferência para capitais privados. Nota-se, contudo, que a participação de capital estrangeiro não é total mas parcial.

### **3.3 Desafios e ameaças para o futuro da energia elétrica no país**

O setor elétrico brasileiro sempre encarou com tranqüilidade o seu futuro imediato em função de poder contar com um expressivo potencial hidráulico para atender às demandas futuras. Esta situação mudou radicalmente, sem que a sociedade e o próprio setor tenham se dado conta.

O disposição constitucional da licitação de obras e serviços públicos já rompe, de per si, o atual sistema de planejamento porquanto as concessionárias se vêm impedidas de investir nos inventários e desenvolvimento de projetos futuros por não terem, garantia de lhes serem concedidos. Os potenciais estudados. O governo, por sua parte, ainda não definiu a responsabilidade e a origem dos recursos para o desenvolvimento desses projetos, sem os quais também não se poderá promover as devidas licitações.

Mesmo superada a dificuldade acima, resta ainda o problema da introdução de um elevado fator de risco compreendido nestas licitações, na medida em que elas compreendem os custos do "reservatório", de difícil antecipação e eventualmente sujeitos a questionamentos durante a fase de execução porquanto envolvem assuntos complexos e sensíveis como: relocação de estradas, limpeza do reservatório, proteção à flora e fauna, relocação de núcleos e, por fim, a questão indígena.

Eventuais custos imprevisíveis bem como a interferência de uma multiplicidade de entidades governamentais e sociais, tanto elevam o risco, e por consequência o investimento e as correspondentes tarifas, como podem até mesmo levar à inviabilidade econômica dos programas, à semelhança do que ocorreu com o programa nuclear norte-americano.

Uma eventual regulamentação estabelecendo a obrigatoriedade da licitação das concessões da distribuição de cada município, de cada linha e de cada usina, ao término de sua vigência, e tendo as concessões prazos limites determinados, imobilizará o poder concedente, transformando-o num aparelho licitante monstruoso, asoberbado, provavelmente prisioneiro de fortíssimos lobbies. E considere-se, ainda que tais licitações se afiguram extremamente complexas porquanto envolvem a reversão de instalações e empresas para posterior transferência a novos proprietários.

Cada área de concessão, por sua vez, passaria por períodos de desinvestimento, nos anos que antecedem o término da respectiva concessão, já que os investidores não terão garantia de continuar com o serviço e a empresa.

Por fim, cabe acrescentar as pressões pela transferência da gestão dos recursos hídricos e da outorga das concessões para a responsabilidade da área do Meio Ambiente que seguramente não dispõe de quadros técnicos, de experiência apropriada, e de estabilidade política, como é bem demonstrado pela fragilidade de seu controle sobre os próprios recursos florestais.

Imputa-se, injustamente, ao setor elétrico uma série de agressões ao meio ambiente, quando na realidade suas intervenções, ao implantar os reservatórios, acaba por redundar numa série de benefícios, pouco lembrados: garantia do deflúvio médios seguros, prevenção de inundações. viabilização da navegação, entre outros.

Esquece-se que o conceito do "uso múltiplo das águas" ter sido uma tese surgida no âmbito da engenharia hidráulica há muito mais de meio século e que o próprio Código de Águas de 1934 já o

incorporava. Esquece-se que as psiculturas, os viveiros de espécies nativas para posterior reflorestamento e o salvamento da fauna e as preocupações com os impactos sócio-econômicos das obras, antecederam, em décadas, as atuais preocupações com o meio ambiente.

É verdade que este conjunto de externalidades poderá inibir, paralisar ou adiar a exploração dos potenciais hidráulicos do país, eventualmente com sérios prejuízos para nosso desenvolvimento econômico.

Mas é também verdade que a perspectiva da conservação energética e da regulamentação do "Produtor Independente de Energia", provavelmente se valendo mais da geração térmica, nos facultem um prazo adicional para que procedamos a uma reformulação adequada do modelo do setor elétrico brasileiro.

#### **4 Diretrizes para o setor energético brasileiro**

Toda a política da área energética se volta para a viabilização dos investimentos necessários, sejam eles privados ou estatais. As diretrizes básicas são as seguintes: transparência da gestão, introdução de preços realistas que reflitam os custos econômicos e as condições de mercado, introdução da competição no maior grau possível e parceria com o capital privado, numa primeira etapa, enquanto não houver condições para uma reformulação mais ampla.

A competição (efetiva) é entendida como a melhor garantia para se evitar opções econômicas distorcidas, como única forma de neutralizar as ingerências políticas bem como a prevalência de interesses corporativos nas estatais. Para ser efetiva a competição pressupõe a segmentação do mercado e a presença significativa de capitais e de gestão privadas.

Sem a presença privada, o próprio "poder regulador e fiscalizador" do Estado acaba comprometido pois "o Estado é o pior fiscal de si mesmo". Dentro destas diretrizes e considerando as limitações do atual

momento político, que impedem uma revisão completa e em profundidade, o Governo Itamar empenhou-se em implementar uma série de medidas, voltadas para os seguintes objetivos:

- restabelecer o equilíbrio econômico e financeiro das empresas concessionárias do serviço de energia elétrica:

- introdução da competitividade;
- transparência e realismo dos preços;
- participação de capitais privados.

A filosofia é a de se introduzir, no modelo existente, híbrido e imperfeito que é, o máximo de fatores modernizantes, ainda que pontualmente, de forma a se constituir uma massa crítica de transformações e de

discussões em torno da implementação de inovações, o que levará, no seu devido tempo, à reformulação(e consolidação) completa de um novo modelo. Tais medidas mostram predominar, no processo, um claro sentido modernizador, conforme abaixo resumido: Lei8631/93 - elimina as tarifas unificadas (subsídios cruzados) no território nacional, propondo que cada Estado determine suas tarifas;

- obriga ao estabelecimento de contratos de suprimento entre as empresas;
- promove um encontro geral de cota á, cancelando débitos e créditos entre as empresas, e destas com o governo, reduzindo o nível geral de endividamento;
- promove uma recuperação das tarifas, implementada apenas na sua primeira etapa, antes do Plano Real, faltando realizar a segunda etapa, vinculada a um programa de melhoria da produtividade;
- cria os Conselhos de Consumidores.

Dec. 915/93 - estabelece a possibilidade e as condições para a realização de projetos de geração por consórcios.

Dec. 1009/94- cria o SINTREL, um grid-soft, consubstanciado num acordo de operação conjunta, visando também o "livre acesso", o qual numa primeira etapa é integrado apenas pelas geradoras federais.

Privatização - duas empresas federais de distribuição de energia elétrica, a ESCELSA (Estado do Espírito Santo) e a LIGHT (Estado do Rio de Janeiro), estão incluídas no PND - Programa Nacional de Desestatização.

auditoria geral das contas de todas as concessionárias. visando estabelecer um programa consistente de realinhamento econômico e financeiro do setor a ser implementado na fase ajustes do Plano de Estabilização Econômica.

Dentro de um quadro legal, ainda indefinido (a regulamentação do Artigo 175 da Constituição, que versa sobre a licitação de serviços e obras públicas outras medidas estão sendo consideradas, dentre as quais merecem destaque:

- regulamentação do produtor independente;
- regulamentação para a renovação, condicionada e mais disciplinada, das concessões;
- utilização do subsídio ao diesel nos sistemas isolados. subsidiando, temporariamente, instalações geradoras alternativas;

No campo dos hidrocarbonetos prevalece, ainda, a legislação e a determinação constitucional que confere à Petrobrás o monopólio sobre a prospecção, exploração, importação, refino, e transporte do petróleo e do gás.

Por outro lado, e em reação a tal situação, as empresas distribuidoras de gás canalizado lograram convencer os Constituintes a reservar para as empresas estatais estaduais a exclusividade da distribuição de gás canalizado.

Mesmo assim, vem se processando uma série de modificações que abrem novas perspectivas:

- a participação da Petrobrás no setor petroquímico foi privatizada; na construção do gasoduto Bolívia-Brasil já se estabeleceu o princípio da parceria entre a Petrobrás e capitais privados.

Assim, dentro das condições específicas do país, se delineia uma clara e sustentada política de modernização do setor de energia, que levará, a médio prazo, a uma definição de um modelo consolidado e consistente.

## **5 A inserção do setor energético brasileiro no Mercosul**

Com a assinatura do Tratado de Assunção, em março de 1991, pelos Presidentes da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, foi criado o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, visando a integração econômica dos quatro países. Como se sabe as primeiras etapas para a constituição desse Mercado Comum residem na constituição de uma Zona de Livre Comércio e na União Aduaneira, previstas para 31/12/94.

### **5.1 O grupo de energia do Mercosul (SGT-9)**

No período de transição para a efetiva institucionalização do Mercosul, que se dará no início de 1995, as atividades governamentais no campo da energia se desenvolveram no Subgrupo de Política Energética do Grupo Mercado Comum.

As atividades do SGT/9 (Política Energética) tiveram início em maio de 1991 e se constituíram num processo de investigação que levou cada sócio no Mercosul a olhar-se, para dentro, para poder mostrar-se aos demais. Esse auto-exame abarcou as áreas de Preços de Combustíveis, Tarifas Elétricas, Desenvolvimento Tecnológico, Meio-Ambiente, Participação dos Energéticos, Marco Institucional/Legal/Jurídico, Sistemas Energéticos Comparados e Racionalização/Qualidade/Produtividade. Em setembro de 1993, tendo atingido um estágio de maior conhecimento mútuo, por meio do desenvolvimento desses trabalhos, o SGT-9 pôde estabelecer os Elementos Básicos das Diretrizes Comuns de Política Energética, aprovados pelo Grupo Mercado Comum através da Resolução N° 57/93.

O entendimento, então consensual, era o de que a integração Energética será um processo que se desenvolverá com sua dinâmica própria, baseado nas realidades nacionais que são o seu ponto de partida. Tais realidades consideram como prioritário o abastecimento dos mercados nacionais. Contudo, a tendência a uma maior integração energética assegurará uma utilização mais eficaz dos recursos disponíveis, obtendo-se benefícios que não seriam possíveis em condições de isolamento. Nesse sentido, a experiência acumulada em matéria de empreendimentos energéticos binacionais permite alentar expectativas muito favoráveis para sua extensão ao campo multinacional do Mercosul.

Visando a finalização dos Trabalhos do Subgrupo, estão sendo conduzidos estudos de Prospecção Energética, que produzirão a Matriz Energética do Mercosul. Dentro dos próximos 15 anos se espera obter benefícios concretos e importantes da integração energética de forma bastante ajustada às políticas dos países-membros.

Com base nestes estudos e nos elementos básicos, já concluídos, serão acordadas as Diretrizes Comuns de Política Energética, que permitirão a coordenação das políticas nacionais nesta matéria, o que não quer dizer uma política energética comum.

### **5.2 Perspectivas imediatas da integração energética**

Na área energética a constituição do Mercosul encontra amplas perspectivas para uma crescente integração, seja pelo já tradicional relacionamento entre os agentes energéticos desses países, seja pelas características e necessidades diferenciadas:

- o intercâmbio, que já dura quase três décadas entre as empresas elétricas, no âmbito da Comisión de Integración Eléctrica Regional - CIER;

- a realização de centrais hidráulica bi-nacionais: Salto Grande (AR/UR), Itaipu (BR/PA) e Yaciretá (AR/PA);

- a gradual implementação de interligações elétricas, não só através das usinas acima mencionadas, como também através de interconexões de transmissão, a exemplo daquela inaugurada em outubro de 1994 em Uruguai/Paso de los Libres, entre o Brasil e a Argentina;

- as crescentes compras de petróleo argentino pela Petrobrás (BR), hoje já superiores a 150.000 barris/dia;

- o crescimento das exportações de óleo combustível brasileiro para a Argentina;

- o abastecimento parcial do mercado uruguaio com derivados brasileiros por um período bastante significativo em virtude da suspensão das operações da refinaria da ANCAP durante suas obras de modernização, com conclusão prevista para o final de 1994;

- a complementaridade dos sistemas de geração hidrelétrica do Brasil e do Paraguai, com os sistemas da Argentina e do Uruguai, que têm uma maior participação da geração térmica;

- a complementaridade entre grandes mercados consumidores e as disponibilidades de fontes de energia primária entre os países membros do Mercosul;

- ainda na área dos hidrocarbonetos, pode ser estudada a utilização dos grandes terminais marítimos brasileiros como local de transbordo de petróleo adquirido fora do Mercosul e trazido para o Brasil, para aproveitar-se a capacidade dos grandes petroleiros brasileiros, com conseqüente economia de frete, para posterior reparte com os sócios no Mercosul cujos portos não admitam grandes navios;

- também os estudos de viabilidade dos projetos do setor petrolífero brasileiro tenderão a levar em conta os mercados dos demais sócios no Mercosul. Assim, quando se for examinar a construção de novos políditos que partem das refinarias com destino ao interior do Brasil, os mercados das regiões fronteiriças dos outros três sócios devem ser quantificados para fins de determinação do porte do poliduto;

- com relação ao álcool carburante, o Brasil pode vir a ser um importante fornecedor quando e se seus sócios no Mercosul optarem pelo uso desse oxigenado em mistura a gasolina.

### **5.3 A integração energética numa perspectiva maior**

No aspecto macro-econômico, da busca do desenvolvimento de nossos países, reside a perspectiva mais importante de uma ampla integração energética. A exploração conjunta dos recursos hídricos da Bacia do Prata, a comercialização das reservas do gás do Noroeste da Argentina e, eventualmente a geração elétrica com o carvão pobre do Sul do Brasil, abrem, no seu conjunto, as seguintes perspectivas:

- ingresso de recursos para os países que dispõem destes recursos energéticos;

- o suprimento de mercados que já não dispõem de fontes primárias de energia próximas;

- através dos investimentos requeridos e da disponibilidade energética que se criará se induzirá na Argentina e no Brasil um amplo deslocamento das atividades econômicas, para o norte (Argentina) e

para o oeste (Brasil), o que redundará numa maior integração e abertura de mercados para o Paraguai e o Uruguai;

- a alavancagem de corrente da expansão do transporte fluvial na Bacia do Prata que, por sua situação geográfica, tem uma vocação e um papel históricos incomuns na integração de nossos países.

Particularmente impressionante são as perspectivas de integração na área da energia elétrica, **que envolvem até cerca de 36 GW de capacidade possível de ser instalada**, assim distribuídos:

a. usinas binacionais já concluídas, que somam uma capacidade de 17.590 MW: Salto Grande-AR/UR (1.890 MW), Itaipu - BR/PA (12.600 MW) e Yaciretá - AR/PA (3.100 MW);

b. os aproveitamentos hidrelétricos bi-nacionais inventariados, com 8.130 MW: Corpus - AR/PA (2.880 MW) no rio Paraná, e Garabi - AR/BR (1.800 MW), São Pedro ARBR (750 MW) e Roncador - ARBR (2.700 MW) no rio Uruguai;

c. a eventual geração elétrica a partir das jazidas de carvão no Rio Grande do Sul e Santa Catarina, que apresentam um potencial de outros 10.000 MW.

Um aproveitamento racional e integrado destes potenciais energéticos coloca, no âmbito do Mercosul, o importante desafio de concepção e implementação de um planejamento otimizado e de medidas que efetivamente viabilizem economicamente este sistema.

Tudo indica que tal programa não se insere, idealmente, dentro dos modelos bi-nacionais até agora adotados. Cabe, no caso, estudar uma integração maior, eventualmente sob o guarda-chuva de um amplo acordo quadripartito, que estipule as bases executivas e operativas deste sistema. Deveria incluir, a possibilidade da licitação de projetos a grupos privados, sob a desejável liderança de grupos dos quatro países. Desta forma seria possível:

- superar as eventuais críticas que são feitas aos programas binacionais e viabilizar os recursos necessários, diante do esgotamento da capacidade de investimento dos governos desses países;

- criar um amplo mercado para os fornecedores nacionais de bens e serviços no Mercosul;

- otimização da geração elétrica do conjunto, com a apropriação das contribuições de regularização das vazões;

- estabelecimento de um sistema integrado de transmissão de forma a maximizar a sua confiabilidade e as contribuições de complementaridade das cargas e da geração;

- tal esquema parece ser mais adequado diante de quadros institucionais diversificados em que temos um sistema pluralista /privado, na Argentina, sistemas estatais centralizados no Paraguai e Uruguai e um sistema estatal híbrida um Brasil, que se encontra em fase de abertura e de mudanças.

Do exposto, conclui-se que o grande marco institucional é o próprio Tratado de Assunção. A despeito da necessidade de pequenos ajustes internos (como a harmonização de assimetrias), o Mercosul, por si só, já permite um leque variado de alternativas para a efetiva operacionalização da integração energética.

Visualizamos, desta forma, uma agenda desafiante, promissora e de suma importância, para as áreas de energia dos países do Mercosul, o que releva ainda mais a importância de que as reformas que venham a ser feitas no setor elétrico Brasileiro levem em conta esta agenda.