

O Tópicos Atuais

As Novas Diretrizes do Banco Mundial para o Setor de Energia

Helder Queiroz Pinto Junior*

Resumo

A participação do Banco Mundial no financiamento dos projetos energéticos obedece a novos critérios desde o início da década de 1980 Beneficiando-se da ampliação do seu poder de intervenção nas políticas setoriais e de seu papel coordenador das operações de co-financiamento, o Banco Mundial vem encorajando a participação do capital privado no setor energético.

No caso do setor elétrico, essa mudança de orientação é clara. Os projetos mais capital intensivos são progressivamente deixados em segundo plano e a expansão da capacidade de geração elétrica não é mais prioritária. Atualmente, o Banco Mundial privilegia a otimização e a recuperação do parque instalado e das redes visando aumentar a eficiência técnica-econômica dos sistemas elétricos.

Introdução

O Banco Mundial cumpre papel bastante específico no financiamento dos projetos energéticos. Durante muitos anos, o setor de energia e, em particular o setor elétrico, constituíram uma das prioridades das linhas de ação do Banco. Este trabalho não pretende desenvolver uma análise crítica exaustiva da atuação do Banco Mundial desde a sua criação. O objetivo deste artigo é avaliar as modificações recentes nos critérios de concessão de empréstimos do Banco Mundial para o setor de energia. Conforme mostramos na seção seguinte, a importância da energia para esta instituição estava, então, articulada com os suportes teóricos utilizados para a concepção do desenvolvimento econômico. A década de 1980 produziu, contudo, modificações substanciais na política de empréstimos para o setor. A crise da dívida e a criação dos empréstimos de ajustamento estrutural e setorial, ampliaram os mecanismos de intervenção do Banco Mundial. Na seção 2 deste artigo mostra-se que as consequências das transformações ocorridas nesse período são mais nitidamente identificadas no início dos anos 90. O abandono de uma concepção estruturada do desenvolvimento econômico no Banco Mundial vem transformando a prioridade anteriormente concedida ao setor energético. Isto implica uma revisão no perfil dos projetos selecionados para investimento e amplia a concorrência por recursos financeiros. Dessa forma, as condições atuais de financiamento dos projetos energéticos afetam, de forma concreta, as decisões de investimento das empresas e o modo de organização das indústrias energéticas.

1 A incompatibilidade entre os conceitos de desenvolvimento e de ajustamento

Criado ao final da conferência de Bretton Woods em 1945 juntamente com o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial cumpre um papel relevante como organismo multilateral de crédito para os países em desenvolvimento. Cabe notar que é precisamente a noção de desenvolvimento econômico que conduziu a política de financiamento de projetos dessa instituição, constituindo-se assim num elemento-chave para a compreensão da evolução da ação do Banco Mundial nesses países.

A partir da década de quarenta, o debate teórico sobre este tema e entrava-se na análise das relações entre crescimento e desenvolvimento, conceitos esses que por vezes chegavam mesmo a ser confundidos. A emergência dos trabalhos teóricos sobre economia do desenvolvimento contribuiu de maneira significativa para a clarificação desses conceitos: o crescimento econômico, mensurado pelo aumento do Produto Interno Bruto, é uma condição necessária (mas não suficiente) para o desenvolvimento. Desde então, a maioria dos trabalhos teóricos sobre o tema convergem na direção da

* Instituto de Economia Industrial/UFRJ - Pesquisador Associado do Institut d'Economie et Politique de l'Energie (Grenoble-França)

idéia de que a dinâmica do desenvolvimento econômico depende da passagem estrutural de uma economia de base agrícola para uma economia de base industrial.

Os trabalhos de Hirschman (1958) explicam o desenvolvimento econômico como seqüências de crescimento desequilibradas (unbalanced growth), para as quais é necessário a eliminação dos 'gargalos de estrangulamento' para a expansão industrial. Sob esta ótica, o Estado cumpre um papel relevante na eliminação desses gargalos, o que significa em termos concretos priorizar a alocação de recursos para os setores de infraestrutura.

Essa abordagem teórica influenciou a orientação da política de empréstimos do Banco Mundial durante os primeiros anos de seu funcionamento. Não é surpreendente, portanto, constatar a prioridade dada pela política de empréstimos aos projetos dos setores de energia elétrica, transportes e telecomunicações. Esses setores receberam cerca de 70% do total dos créditos concedidos pelo Banco Mundial durante os vinte primeiros anos de seu funcionamento (Polak, 1989).

No fim dos anos 60, durante a presidência de Robert McNamara: (1968 a 1981), o conceito de desenvolvimento econômico que orienta a ação do Banco Mundial passa a levar em consideração aspectos sócio-econômicos e a satisfação de necessidades essenciais (abordagem do basic needs), reorientando a política de empréstimos para projetos de planejamento familiar, urbanização, educação e saúde. Contudo, o papel atribuído à industrialização, em geral, e à expansão dos sistemas elétricos, em particular, continuam sendo interpretados como relevantes.

Apesar disso, nota-se uma redução da participação relativa dos empréstimos do Banco no total dos investimentos elétricos nos países em desenvolvimento (Collier, 1984) devido ao contexto da década de 1970, marcado por uma grande liquidez dos bancos comerciais internacionais e pelo aumento expressivo do endividamento dos países em desenvolvimento, o qual foi, em grande parte, contratado (com o aval dos governos desses países) pelas empresas elétricas (Pinto Junior, 1993). Cabe observar que os demais segmentos do setor energético, como as indústrias de petróleo e gás, recebem menor atenção em função do risco da atividade de exploração petrolífera e da distribuição desigual dos países em desenvolvimento pelos recursos do Banco Mundial (ver tabela 1). Durante a década de 1970, por exemplo, os empréstimos destinados às empresas de petróleo e gás natural foram praticamente nulos. A partir dos anos 80, observa-se um aumento importante nos recursos destinados a empresas, cujo objetivo era principalmente de financiar a compra de equipamentos para a produção de petróleo nacional e o desenvolvimento de infra-estrutura de transporte e de distribuição de gás natural.

O maior interesse pelo financiamento desses projetos constitui, entretanto, apenas um aspecto da atuação do Banco Mundial no setor energético. A partir da década de 1980, as relações dos países em desenvolvimento com o Banco Mundial mudam radicalmente. O contexto de desequilíbrio macroeconômico causado pela conjugação dos efeitos do segundo choque do petróleo, aumento das taxas de juros internacionais e a crise da dívida contribui para a ampliação do papel do Banco Mundial e do FMI no financiamento externo, mas também na capacidade de intervenção na política econômica desses países.

Isso ocorre basicamente por duas razões. Em primeiro lugar, do ponto de vista quantitativo, com racionamento do crédito bancário internacional, os aportes financeiros provenientes dessas instituições tornam-se as principais fontes de recursos externos. Em segundo lugar, o FMI passa a atuar de maneira efetiva na condução das renegociações da dívida externa com os credores privados. Esta função intensifica a necessidade dos empréstimos de ajustamento estrutural e setorial (este último proposto exclusivamente pelo Banco Mundial), os quais são concedidos a partir do cumprimento de 'condicionalidades'. Estas referem-se às recomendações de política econômica sugeridas por essas instituições.

Deve-se notar que essas recomendações e as políticas setoriais dos países em desenvolvimento exercem uma grande influência nas decisões de concessão de empréstimos de outros agentes financeiros internacionais. Desde o início da década de 1980, o Banco Mundial vem ampliando as chamadas 'operações de cofinanciamento', criadas para atrair outros investidores (por exemplo, bancos comerciais, organismos bilaterais de crédito como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, bancos de financiamento de exportações, como o EXIMBANK) para os projetos patrocinados pelo Banco Mundial.

Os cofinanciamentos permitem a repartição do risco financeiro entre diferentes credores e deveriam funcionar como vetor de alavancagem de um montante maior de recursos. O Banco Mundial como coordenador dessas operações de cofinanciamento fornece assim uma espécie de 'sinal verde' para os demais credores. Contudo, o resultado dessas operações é até agora aquém do esperado.

Apesar de importantes para o setor energético devido ao montante dos investimentos, os cofinanciamentos foram freados pela retração generalizada dos créditos internacionais (Pinto Junior, 1993). De uma maneira geral, quando essas instituições se associam ao Banco Mundial, os aportes financeiros são modestos com relação ao custo total dos projetos. Em 1991, o Banco Mundial criou novas facilidades para os investidores que participam das operações de cofinanciamento. Espera-se assim que essas facilidades e o contexto de equacionamento da dívida externa de diversos países possam ampliar os cofinanciamentos para projetos energéticos.

As condicionalidades e as operações de cofinanciamento ampliam de maneira concreta a capacidade de intervenção do Banco Mundial na política macroeconômica e nas políticas setoriais dos países em desenvolvimento. O teor dessas recomendações obedece à progressão das idéias liberais da década de 1980, sugerindo, entre outras medidas, a retirada do Estado dos setores produtivos, a abertura da economia, reformas fiscais, controle do déficit público.

Deve-se observar que os empréstimos de ajustamento relegam a um plano secundário as preocupações teóricas sobre o desenvolvimento econômico (Comélieu, 1993). Na visão do Banco Mundial, o caminho do desenvolvimento passa a ser diretamente relacionado com o ajustamento e a atuação das forças de mercados. Esses seriam os requisitos básicos para a retomada do desenvolvimento na avaliação dessa instituição. A ambigüidade do termo 'ajustamento' é ainda responsável por interpretações enganosas. Ajusta-se os antigos modelos de desenvolvimento ou a passagem para uma economia mais aberta abre frentes para novos modelos de desenvolvimento? As medidas propostas parecem apontar, ainda que não explicitamente, para a segunda possibilidade. Nela o desenvolvimento econômico assume um caráter quase mecânico como a resultante do processo de abertura da economia. Esta observação reflete a dificuldade de conciliar, de maneira articulada, problemas de ajustamento e estratégias de

desenvolvimento. Esse debate teórico não será prolongado aqui. Porém, vale notar que a lógica do ajustamento é caracterizada com preocupações de curto prazo, deixando questões importantes relativas ao desenvolvimento econômico, cuja a dinâmica é essencialmente de longo prazo, sem resposta. Como será examinado adiante, as repercussões dessa mudança de perspectiva do Banco Mundial refletem-se de maneira bastante clara no setor energético.

2 A perspectiva dos anos 90 para a financiamento dos projetos de energia

As conseqüências das diretrizes do Banco Mundial podem ser tratadas em dois níveis interdependentes de análise: o primeiro está ligado com as propostas de mudanças no modo de organização das indústrias energéticas; o segundo nível está relacionada com a reorientação da política de empréstimos.

No que tange o primeiro nível, as recomendações do Banco

Mundial foram claramente apresentadas em relatórios recentes da instituição (Banco Mundial, 1993a; Banco Mundial, 1993b). Para as empresas de energia elétrica, o Banco Mundial sugere a exposição do setor elétrico ao investimento privado, a elaboração de uma regulamentação transparente adaptada a um contexto concorrencial, a aplicação de novas políticas de financiamento e a transformação das empresas públicas de eletricidade em sociedades comerciais.

Essas idéias vêm influenciando de maneira clara a organização do setor elétrico em diversos países, viabilizando a redução das barreiras à entrada do capital no setor privado na geração elétrica (Brasil, Colômbia, Índia, Tailândia, Filipinas) ou ainda produzindo transformações radicais, como no caso argentino, evidenciadas pela desintegração vertical e horizontal e a privatização das empresas elétricas.

Quanto ao segundo nível de análise, esse novo contexto implica numa virada clara na orientação das políticas de empréstimos. A paralização da construção de centrais em inúmeros países e a sobre capacidade não planejada provocada pela recessão dos anos 80 explicam essa mudança.

Do ponto de vista do Banco Mundial, o incentivo dado à participação do capital privado na geração elétrica torna menos importante o financiamento direto da construção de centrais. Além disso, a eficiência técnico-econômica do setor elétrico de diversos países em desenvolvimento é baixa, acusando um número de perdas elevado e uma qualidade de serviço deficiente.

Esse conjunto de fatores faz com que o Banco Mundial passe a priorizar, a partir do final da década de 1980, projetos de recuperação e de melhoria da eficiência técnico-econômica das redes de transmissão e de distribuição e de conservação de energia em detrimento dos projetos de expansão da capacidade de geração.

Cabe ainda observar que a redução no financiamento da construção de centrais é acompanhada por uma mudança significativa no perfil dos projetos selecionados pelo Banco Mundial. A lógica que predominava até meados da década de 1980 era baseado no aproveitamento de economias de escala para o desenvolvimento de grandes centrais. Este argumento é ilustrado pelo número de projetos hidrelétricos de grande porte financiados pelo Banco desde sua criação (Collier, 1984).

A expectativa de ampliação das operações de cofinanciamento e da participação de capitais privados (os quais tendem a ser alocados em projetos energéticos menos intensivos em capital e, logo, de retorno mais rápido) favorecem o desenvolvimento de projetos de centrais térmicas a gás ciclocombinado. O rendimento técnico dessas é elevado e o baixo grau de emissão de poluentes apontam para uma mudança tecnológica importante na produção de eletricidade adequada ao contexto de restrições ambientais e de descentralização da geração que se desenha no longo prazo (de Oliveira, 1994).

Conclusão

As dificuldades macroeconômicas dos países em desenvolvimento e o contexto de progressão das idéias liberais afetaram sensivelmente as condições de financiamento dos projetos energéticos. O papel do Banco Mundial ganhou dimensão ainda maior no financiamento, mas também no processo de transformação do modo de organização e no quadro institucional que regem essas indústrias.

Além disso, a atuação do Banco Mundial nas operações de cofinanciamento 'amarra' as condições de acesso das empresas de energia dos países em desenvolvimento aos créditos de outras agências de financiamento e aos empréstimos dos bancos comerciais. Este novo contexto revela uma enorme concorrência por recursos para projetos entre diferentes países e faz do Banco Mundial um ponto de passagem quase inevitável a, para o financiamento de projetos energéticos seja pelo aporte direto de recursos ou pelo sinal verde dado às demais instituições bancárias e financeiras internacionais.

Referências Bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. Relatórios anuais, Washington, 1971-93.
- _____. The World Bank's role in the electric sector power: policies for effective institutional, regulatory, and financial reform. World Bank policy Paper, Washington, 1993.
- COLLIER, (H.). Developing electric power systems: thirty years of World Bank experience, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1984.
- COMELIAU, (C.). Pour un renouveau de l'étude du développement, Revue du Tiers-monde, vol. XXXIV, 135, juillet-septembre, 1993, Pp.687-701.
- de OLIVEIRA, (A.). Reestruturação do setor elétrico: possíveis implicações para as distribuidoras de energia elétrica, Revista Brasileira de Energia, publicação prevista para dezembro, 1994.
- HIRSCHMANN, (A.). The Strategy of economic development, Yale University press, 1958. li,.
- PINTO JUNIOR, (H.Q.). Financement, investissement et modes d'organisation des industries electriques: le cas des pays d'Amérique Latine. Thèse de doctoraten Economie de l'Energie de l'Universités Sciences Sociales de Grenoble - Institut d'Economie et Politique de Energie, dezembro, 1993.
- POLAK, (J.). Politiques financières et développement, Paris, OCDE. 1989.