

INTERESSE NACIONAL

ANO 6 • NÚMERO 21 • ABRIL-JUNHO DE 2013 • R\$ 25,00

<http://interessenacional.com>

ENERGIA ELÉTRICA

Um Novo Modelo para as Concessões

José Luiz Alquéres

Contexto Atual e Perspectivas

Altino Ventura Filho

Lições Não Aprendidas

Roberto Pereira D'Araujo

Planejamento de Longo Prazo *versus* Pressões de Curto Prazo

Claudio J. D. Sales

OS 10 ANOS DO PT NO PODER

Custo Lula

Carlos Alberto Sardenberg

A Retomada do Desenvolvimentismo

Marcio Pochmann

Dilma: do Desafio Histórico à Tecnocracia

Carlos Melo

ISSN 1982-8497



91771982849215

EMBRAER.
O MUNDO CADA VEZ
MAIS BRASILEIRO.
O BRASIL CADA DIA
MAIS GLOBAL.



 **EMBRAER**
www.embraer.com.br

AVIAÇÃO COMERCIAL, EXECUTIVA,
DEFESA E SEGURANÇA

INTERESSE NACIONAL



A **Revista Interesse Nacional** oferece agora o seu conteúdo impresso na plataforma tablet. Essa inovação digital beneficia o leitor, pois permite o acesso aos artigos com total mobilidade e interatividade.

A atualização no formato é necessária para acompanhar nossos leitores onde eles estiverem. Para nós, o importante é a qualidade do conteúdo, sem descuidar dos recursos visuais inovadores.

INTERESSE NACIONAL

Ano 6 • Número 21 • Abril-Junho de 2013

Editora

Maria Helena Tachinardi

Editor Responsável

Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

André Singer	José Luis Fiori
Berta Becker	Leda Paulani
Carlos Eduardo Lins da Silva	Luís Fernando Figueiredo
Cláudio Lembo	Luiz Bernardo Pericás
Claudio de Moura Castro	Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira
Daniel Feffer	Raymundo Magliano
Demétrio Magnoli	Renato Janine Ribeiro
Eugênio Bucci	Ricardo Carneiro
Fernão Bracher	Ricardo Santiago
Gabriel Cohn	Ronaldo Bianchi
João Geraldo Piquet Carneiro	Roberto Pompeu de Toledo
Joaquim Falcão	Sergio Fausto

INTERESSE NACIONAL é uma revista trimestral de debates
focalizada em assuntos de natureza política, econômica e social.
Copyright © dos trabalhos publicados pertence a seus autores.

Direitos reservados à

ASSOCIAÇÃO INTERESSE NACIONAL

Av. Brigadeiro Faria Lima, 2413, sobreloja, cj. B
01452-000 • São Paulo • SP • Brasil
Tel. (11) 3039-6330 • fax (11) 3039-6334

CIRCULAÇÃO

DPA Cons. Editorial Ltda.
dpacon@uol.com.br • Tel. (11) 3935-5524

ASSINATURAS

Brand Member Marketing Direto
editorial@interessenacional.com • Tel. (11) 3971-4372

ARTE E PRODUÇÃO GRÁFICA

Via Corporativa Comunicação • viacorporativa@viacorporativa.com.br • Tel. (11) 4327-1000

DISTRIBUIÇÃO NACIONAL

Fernando Chinaglia Comercial e Distribuidora

PUBLICIDADE



atendimento@lemidia.com • (11) 3078-5840

Printed in Brazil 2013

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

Imagem da capa: Fotografia de Jhamble's (www.sxc.hu)

Sumário

ANO 6 • NÚMERO 21 • ABRIL-JUNHO DE 2013

5 Apresentação

ARTIGOS

7 Um Novo Modelo para as Concessões no Setor de Energia Elétrica

JOSÉ LUIZ ALQUÉRES

O artigo sugere inovações no tratamento do modelo das concessões, especialmente as de geração hidrelétrica. A partir de 2004, acumulam-se casuísmos que vão se acentuando ao longo do período. A forma de licitar concessões de hidrelétricas de maior porte, sem exigência de seus projetos técnicos e ambientais estarem detalhados no momento da licitação, é um desses fatores. A desconstrução do modelo se formalizou em 11 de setembro de 2012, quando foi publicada a MP 579 (as concessões de geração e transmissão que vencem entre 2015 e 2017 foram prorrogadas por mais 30 anos, com redução de tarifas e receitas. Além disso, reduziram-se os encargos setoriais que incidem sobre a energia elétrica. A partir de 2013, a diminuição média para todos os consumidores será de 20%).

14 Energia Elétrica no Brasil: Contexto Atual e Perspectivas

ALTINO VENTURA FILHO

O texto traz uma visão completa do funcionamento do setor elétrico nacional e defende os resultados obtidos com o novo marco regulatório e o novo modelo institucional de 2004. Tal modelo definiu a criação da Empresa de Pesquisa Energé-

tica, do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico, da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica e do Operador Nacional do Sistema (ONS), responsável por coordenar e controlar a operação das instalações de geração e de transmissão do Sistema Interligado Nacional. Este compõe-se de mais de 100.000 km de linhas de transmissão. Os três objetivos do modelo institucional de 2004 são: segurança do suprimento energético, modicidade tarifária e universalização do atendimento.

26 Energia Elétrica: Lições não Aprendidas

ROBERTO PEREIRA D'ARAÚJO

O autor adota uma visão crítica sobre reformas mercantis em setores elétricos mundiais. Para ele, baseando-se em Paul L. Joskow, grande especialista em regulação, *“modelos competitivos têm muita dificuldade em replicar as eficiências de sistemas com despacho centralizado e sinergia entre transmissão e geração”*. Esse é justamente o caso brasileiro. Apesar das semelhanças, o Brasil não foi buscar no Canadá sua inspiração. Escolheu a Inglaterra. *“O que é verdadeiramente espantoso é a perda da vantagem comparativa da energia a preços módicos, no Brasil”*, diz. Sob o modelo mercantil, gerar energia pode ser uma desvantagem. A insistência em deixar *“o mercado decidir”* ampliou o problema ao criar um mecanismo de leilões genéricos que tenta se adaptar às singularidades do sistema, vencendo a fonte que, numa simulação da operação, tem o melhor Índice de Custo Benefício.

36 Setor Elétrico Brasileiro: Planejamento de Longo Prazo *versus* Pressões de Curto Prazo

CLAUDIO J. D. SALES

O setor elétrico brasileiro é intrinsecamente complexo: multidisciplinar, intensivo em capital, cujo retorno é medido em décadas, e sujeito a fortes interesses econômicos e a interferências políticas. Por causa dessa arquitetura, qualquer tentativa de condução do setor com base em fórmulas mágicas e receitas prontas é fadada a um retumbante fracasso. O Instituto Acende Brasil organiza seus projetos e ataca os problemas dos clientes ao longo de oito dimensões setoriais: regulação e política tarifária; rentabilidade; governança corporativa; situação de oferta de energia; atuação da agência reguladora; carga de tributos e encargos; política de leilões regulados; e meio ambiente e sociedade. O artigo trata especificamente das três primeiras dimensões. O autor conclui, após o diagnóstico das mesmas, que é evidente a necessidade urgente de promover a despolitização na gestão das estatais.

47 Custo Lula

CARLOS ALBERTO SARDENBERG

Neste momento, desde a saída da crise global de 2008/2009, o Brasil está preso a uma armadilha difícil de escapar: a combinação de baixo crescimento com inflação elevada. Uma armadilha brasileira, pois os demais emergentes importantes crescem mais com preços mais estáveis e em níveis mais baixos. Eis o tema: o Brasil, comparado com o Brasil do passado, é um sucesso. Comparado com outros, está devendo. O legado Lula, que continua no governo Dilma, é uma mistura de intervencionismo estatal e corrupção. Disso resulta a ineficiência estatal e bons lucros para certos grupos, diz o autor. “O país precisa de uma nova onda de reformas no sentido contrário do caminho introduzido por Lula no seu segundo mandato e até acentuado por Dilma. Precisa de mais privatizações, especialmente na infraestrutura, abertura comercial, competição, menos impostos e menos governo.”

52 A Retomada do Desenvolvimentismo

MARCIO POCHMANN

O artigo trata das razões do sucesso dos governos Lula e Dilma. Em dez anos do PT no poder, a pobreza e a desigualdade declinaram sensivelmente. O autor critica o neoliberalismo da década de 1990. A decisão de recuperação do papel do Estado com os governos Lula e Dilma se mostrou essencial para que o Brasil pudesse retornar à luta pela superação do subdesenvolvimento. Nos últimos anos, o salário mínimo registrou aumento de quase 54% em termos reais, com queda sensível no desemprego e na informalidade da mão de obra ocupada. A pobreza caiu mais de 30% desde 2003. A inflexão brasileira a partir da primeira década do século XXI resulta da adoção de uma inegável estratégia de mudanças sociais substanciais.

61 Dilma: do Desafio Histórico à Tecnocracia

CARLOS MELO

O autor faz uma análise política dos governos FHC, Lula e Dilma. Se à presidente Dilma Rousseff foi deixado um processo vigoroso de modernização e desenvolvimento, também lhe foi legado um país esvaziado de política, sujeito ao fisiologismo, capaz de confundir burocracia e tecnocracia com o bom governo. É dessa tecnocracia que Dilma surge e de onde retira sua força aparente. O governo resigna-se em trocar desenvolvimento por baixos índices de desemprego e alta expectativa de consumo. Para isso, estimula o consumo, adotando juros menores, câmbio maior e mecanismos contábeis duvidosos para *chegar* a superávits. É pouco, diante do desafio. Dilma montou um governo à sua imagem e semelhança: técnico, mas de baixa densidade política, com diagnóstico controverso.

Apresentação



Esta edição traz dois blocos de temas: um dossiê completo sobre o setor elétrico brasileiro e análises dos governos Lula e Dilma Rousseff.

Como sempre faz, o Conselho Editorial convidou especialistas de competência reconhecida para escrever os artigos. Os quatro primeiros são assinados por autores com visões distintas sobre a política brasileira de energia elétrica. A eles foi pedida uma estrutura de texto semelhante, de forma a proporcionar ao leitor um quadro mais ordenado das diferentes abordagens. O coordenador temático desta parte da edição é José Luiz Alquéres, consultor de empresas do setor elétrico, de óleo e gás e da área financeira, e ex-presidente da CERJ, da Eletrobras e da Light.

A energia elétrica é um dos setores mais regulamentados do País. Dos itens da conta de luz ao valor das tarifas, tudo passa pela Aneel. Nesta edição, o leitor encontrará explicações para quase duas dezenas de subtemas, como, por exemplo, a natureza do serviço regulado – como conciliar competição e eficiência; o sistema de transmissão e a operação interligada; a especificidade do setor elétrico brasileiro e a questão dos reservatórios; o processo de planejamento setorial – erros e acertos recentes.

No Brasil, o consumo de eletricidade cresceu a uma taxa média de 5,8% ao ano, de 1973 a 2011, enquanto a demanda total energética foi de 3,2%, e o PIB, de 3,4%, valores bem superiores aos verificados no mundo. Estudos do

Plano Decenal de Expansão de Energia 2021 indicam uma taxa média de crescimento de 4,9% ao ano para o consumo de eletricidade e para a demanda total de energia, em um cenário de PIB anual de 4,7%. Embora as premissas sejam de crescimento moderado dos setores intensivos em energia, a Copa do Mundo de 2014, as Olimpíadas de 2016 e o desenvolvimento do pré-sal deverão alavancar o consumo.

O setor elétrico brasileiro é intrinsecamente complexo: multidisciplinar, intensivo em capital, cujo retorno é medido em décadas, e sujeito a fortes interesses econômicos e interferências políticas. O assunto energia elétrica está na ordem do dia, principalmente com as recentes MPs 579 e 591. O objetivo da revista é expor ao leitor os principais temas em debate. Os autores convidados são os mais representativos da visão governamental, estatizante e liberal. No primeiro caso, Altino Ventura Filho, secretário de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia aborda o tema. A crítica de reformas mercantis é sustentada por Roberto d’Araujo, autor do livro “Setor Elétrico Brasileiro: Uma aventura mercantil” e diretor do Ilumina - Instituto de Desenvolvimento Estratégico do Setor Energético. Claudio J. D. Sales, presidente do Instituto Acende Brasil, organização que desenvolve estudos, consultoria, programas de treinamento voltados ao aumento da transparência e da sustentabilidade do setor elétrico brasileiro, defende posições liberais. “Isso pode gerar uma

certa tensão ('quem está com a razão?') a quem ler os três artigos", comenta Alquéres, coordenador temático. Ele escreve sobre um novo modelo para as concessões, artigo que abre esta edição, e aborda o problema em sua perspectiva histórica, apresentando propostas para a revisão do modelo setorial, considerado por ele ultrapassado.

O segundo bloco de temas da edição trata dos avanços e 'custos' da era Lula e dos resultados políticos, econômicos e sociais dos dez anos do PT no poder. O Conselho Editorial convidou para assinar os três artigos dessa seção o jornalista Carlos Alberto Sardenberg, âncora do programa CBN Brasil, comentarista econômico da GloboNews e colunista de *O Globo*; o economista Marcio Pochmann, ex-presidente do Ipea, presidente da Fundação Perseu Abramo, ligada ao PT, professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, ambos pertencentes à Universidade Estadual de Campinas; e Carlos Melo, cientista político, professor do Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa, articulista de *O Estado de S. Paulo* e pesquisador associado ao Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da USP.

Sardenberg começa seu artigo apresentando um número fantástico: 200.819.549.765%! Essa foi a inflação acumulada no Brasil entre 1984 e 1994, ou seja, nos dez anos anteriores à introdução do real. "Considerem agora um outro período de dez anos (2002-2012), quando o sistema macroeconômico estava consolidado: inflação bem mais civilizada de 88%." Com esse pano de fundo, Sardenberg discorre sobre as principais reformas desde o Plano Real e analisa as duas fases do governo Lula: na primeira, o ex-presidente seguiu a cartilha ortodoxa e contribuiu para a consolidação do modelo macroeconômico implantado por FHC. Na segunda, encaminhou o

país para a armadilha em que se encontra hoje. Esse é o custo Lula.

"Continua sendo muito caro produzir aço e trilhos no Brasil. Ou qualquer outra coisa sem os subsídios, a proteção e outros benefícios do governo. Essa é a causa básica da armadilha do baixo crescimento com inflação elevada."

Visão radicalmente oposta é expressa pelo economista Marcio Pochmann, que defende as políticas econômicas e sociais da era Lula e do governo Dilma. A mudança no período 2003-2013, segundo ele, baseia-se em quatro pressupostos: firme decisão de abandono da perspectiva neoliberal; opção de conceder forte ênfase às políticas sociais; maior autonomia na governança interna da política econômica nacional; reposicionamento brasileiro frente ao estabelecimento da nova geopolítica mundial. "Não parece haver dúvidas de que o Brasil segue o seu caminho próprio após a grande noite neoliberal de regressão social e econômica do País."

Para Carlos Melo, o governo Dilma Rousseff não consegue superar impasses e, sem ter por onde ir, busca saídas no nacional-desenvolvimentismo tardio. O esgotamento do modelo impõe ao governo pelo menos três requisitos fundamentais, segundo o articulista: um diagnóstico preciso; criatividade econômica na formulação de uma nova agenda reformista, que exigirá debate e negociação na sociedade e no Parlamento; e capacidade de articulação política para aprovação dessa agenda. "Tudo a que a tecnocracia se nega (...). Refêm da própria falta de criatividade e da pressão das corporações e do Congresso, o governo vive uma 'síndrome de Estocolmo': parece apaixonado por aquilo que o sequestra", conclui Melo.

OS EDITORES

Um Novo Modelo para as Concessões no Setor de Energia Elétrica

.....
JOSÉ LUIZ ALQUÉRES

1. Apresentação

A recente mudança no regime das concessões no setor de energia elétrica reacende um debate histórico sobre a maneira de tratar este tema que divide opiniões desde o projeto do Código de Águas, organizado em 1907, pelo professor Alfredo Valadão.

A forte vinculação da energia elétrica e do seu preço às condições de vida e ao ânimo dos seus usuários finais – que são também contribuintes e eleitores – tem feito que governos exerçam forte interferência neste setor. No Brasil, isto foi reconhecido em artigo da Constituição Federal, ao atribuir à União a competência em sua exploração direta ou por concessões.

Ao longo de um século, tem-se verificado que os governos alternam suas atitudes. Ora se voltam para o aumento da presença do Estado nes-

.....
JOSÉ LUIZ ALQUÉRES é presidente da JL Alquéres Engenharia Consultiva, consultor ou membro do conselho consultivo e de administração de várias empresas do setor elétrico, de óleo e gás e da área financeira. É vice-presidente honorário do World Energy Council, vice-presidente da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB) e conselheiro da Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS). Foi secretário nacional de Energia em 1992, presidiu a CERJ, Eletrobras, Alstom do Brasil, MDU do Brasil, Light Serviços de Eletricidade S.A e a Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ). Foi diretor executivo da Bozano Simonsen e do BNDESPAR. Formou-se em Engenharia Civil pela PUC-RJ em 1966, estudou ciências sociais no IFCS-UFRJ e fez cursos de pós-graduação em planejamento urbano e em expansão de energia na Universidade de Chicago (EUA) e na França.

ta atividade econômica, ora procuram ser mais pró-mercado. Na maioria das vezes, as ações de governo comprometem o caráter empresarial do setor, que deveria orientar a exploração de atividade econômica.

A intervenção governamental faz com que os contribuintes acabem pagando, em médio prazo, sob a forma de subsídios, inflação ou falta de energia de boa qualidade, as benesses que governos – de olho no interesse imediatista de seus eleitores – anunciam com espalhafato.

No caso brasileiro, por questões inerentes à forte presença de recursos hídricos, as concessões de geração vieram a envolver uma discussão mais ampla: a apropriação de recursos naturais e intervenção no ambiente físico e social. As concessões de transmissão e distribuição, inicialmente tratadas em conjunto, com o tempo foram individualizadas.

Recentemente, novas tecnologias passaram a permitir ao consumidor adquirir energia diretamente da fonte geradora e pagar “tarifas-fio” a transmissores e a distribuidores. Há, mesmo, possibilidade de os consumidores instalarem equipamentos de autogeração e fornecerem excedentes para serem injetados na rede, tornando o tal consumidor também fornecedor. Com isso, desenvolveu-se uma intensa atividade de comercialização de alta atratividade para os consumidores que podem desfrutar dos benefícios da maior competição.

O presente artigo sugere inovações no tratamento do modelo das concessões, especialmente as de geração hidrelétrica.

2. Histórico

As concessões para o serviço de eletricidade foram disciplinadas em 1934 pelo Código de Águas, de inspiração socializante e centralizadora, produto típico do regime de então.

O código, que encerrou a cláusula-ouro que protegia as tarifas da inflação, produziu efeitos negativos sobre os investimentos setoriais, na época totalmente a cargo de empresas privadas.

Com isso, a partir da década de 1950, ocorreu forte queda de qualidade no atendimento ao mercado que fez com que as mentalidades se voltassem contra as empresas concessionárias, consideradas culpadas pela situação. Tudo isso se deu em um momento em que, na Europa, avançava a estatização pela necessidade de se alocarem grandes capitais na reconstrução rápida dos parques produtores que haviam sido destruídos na guerra.

O Decreto 41.019 de 1957 (marcando o fato que o Código levou 23 anos para ser regulado), elaborado por José Luiz Bulhões Pedreira (mais tarde coautor da Lei das Sociedades Anônimas), proporcionou um melhor ambiente jurídico para o desenvolvimento setorial.

Nesse contexto de aumento de presença do Estado, há a criação da Chesf, do BNDE e, em 1962, da Eletrobras. Os recursos vinculados “Fundo Federal da Eletrificação”, “Empréstimo Compulsório” e “Imposto Único” viabilizaram grandes investimentos em geração hidrelétrica por meio de empresas como Chesf, Furnas, Cemig e outras, para esse intuito criadas.

Há que se registrar, neste momento, a ação destacada de líderes setoriais como Lucas Lopes, Mauro Thibau, Dias Leite, Lucas Garcez, Mario Bhering, John Cotrim e João Camillo Penna, entre outros, cujas atuações são bem descritas em vários livros e artigos. Tais líderes do setor elétrico conseguiram formar estatais operando por critérios de eficiência empresarial, tendo frequentemente sucesso em barrar as

deletérias influências político-partidárias associadas ao patrimonialismo, ou seja, apropriação do Estado por interesses particulares ou corporativistas. Com gente boa, até maus modelos institucionais funcionam.

Ao longo deste período, as concessões de aproveitamentos hidrelétricos eram atribuídas ao sabor do poder concedente, observando-se em linhas gerais a outorga, pura e simples, a empresas estatais, salvo casos de alguns poucos autoprodutores.

Nos anos 1960, as empresas distribuidoras começaram a ser agregadas por unidade da federação e estadualizadas. Progressivamente, o setor foi sendo estatizado. Nesse sentido, foram marcos importantes as aquisições feitas pela Eletrobras do grupo AMFORP, em 1965, e do Grupo Light, que atendia Rio de Janeiro e São Paulo, em dezembro de 1978. Às aquisições seguiram-se (exceto Rio de Janeiro e Espírito Santo) transferências dos ativos de distribuição para os governos estaduais.

Assim, cerca de 40 anos após a sua edição, o Código de Águas transformou um setor que era praticamente 100% privado em outro, com 97% de controle estatal.

Na década de 1980, o mundo começava a se redefinir como uma economia global, integradora de cadeias internacionais de produção, atraindo especialmente a China para o *mainstream* do comércio mundial e valorizando a qualidade, a competitividade e o meio-ambiente. No Brasil, porém, marchava-se para trás com o governo a se contrapor às leis da economia, tendo unificado, em nível nacional, o preço dos combustíveis, as tarifas de energia elétrica e o salário mínimo. Exacerbava-se no Brasil o ciclo de estatismo e a busca pela autossuficiência em tudo.

Com a falência dessa visão econômica e a redemocratização do País, a nova Constituição promulgada em 1988 trouxe mudanças no quadro legal do setor elétrico que se somariam aos fatores econômicos acima mencionados. Destaco alguns dos dispositivos ali constantes:

- O artigo 21, parágrafo XII, alínea “b”: “*Compete à União explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos d’água, em articulação com os estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos*”. O termo ***em articulação*** foi “criado”, para resolver um enorme impasse que ameaçava emperrar a aprovação do dispositivo. Tal impasse decorria, em última análise, da disputa entre a visão federalista dos estados e a visão unitária e centralizadora da União, ambos os lados com lobbies muito ativos. Como a definição do termo “em articulação” é vaga (Seria apenas ser ouvido? Seria por consenso? Seria aplicável apenas nos rios com trechos de fronteira de estados?), o assunto permaneceu controverso;
- O artigo 175, que dispõe sobre a prestação de serviços públicos: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, **sempre através de licitação**, a prestação de serviços públicos”;
- E outras provisões que ***acabam com o Imposto Único (IUEE)***.

As mencionadas disposições constitucionais impactaram negativamente a formação de recursos estatais vinculados ao investimento no setor elétrico e impediram a outorga de concessões de aproveitamentos com base na racionalidade “geográfica”, em face de nova exigência de licitação para outorga.

Fora a indefinição do termo ***em articulação*** são “republicanos” os pontos constitucionais. Apenas a demora na sua regulamentação veio a causar enormes problemas e travamento dos investimentos.

A hiperinflação, o desarranjo dos fluxos intras-setoriais de recursos, a contenção tarifária a níveis absurdos, a pretexto de não alimentar a inflação, e a falta de recursos públicos para investir nas obras concedidas na regra anterior, marcaram o *day after* da nova Constituição. Generalizou-se um qua-

dro de obras paradas ou se arrastando. Cresceu a inadimplência, por parte das empresas do governo com seus fornecedores e também entre empresas setoriais. As distribuidoras, de propriedade dos estados da federação, recebiam o pagamento de seus consumidores, mas não pagavam a energia que recebiam das geradoras federais. Isso representava uma forma de “emissão de dinheiro”.

Essa deplorável situação só teve melhora significativa no governo Itamar Franco (1992 a 1994) face às reformas promovidas por Eli-seu Resende – então presidente da Eletrobras –, consubstanciadas na concepção e posterior aprovação, em tempo recorde no Congresso, da Lei 8631 de março de 1993. Essa lei, complementada por leis, decretos e alguns atos regulatórios, alterou para melhor a economia do setor elétrico, permitindo, entre outros fatores positivos, tarifas realistas, caráter empresarial, fim da unificação tarifária e saneamento financeiro.

Outro ponto que havia evoluído no período foi o licenciamento ambiental de aproveitamentos e instalações à luz das crescentes e importantes exigências da sociedade. A Eletrobras, através da bem-sucedida implantação de seu PDMA (Plano Diretor de Meio Ambiente), conseguiu destravar processos e dar início à criação de uma nova mentalidade ambiental no setor, posteriormente degradada e abandonada.

O mercado de capitais de então reagiu muito favoravelmente às boas condições financeiras que resultaram desse conjunto de providências. Em menos de dois anos, o valor de mercado da Eletrobras subiu de US\$ 2,5 bilhões para US\$ 22 bilhões. A ação virou a terceira mais negociada na Bolsa. Em janeiro de 1995, era a empresa de maior valor na América Latina, mais do que a Telmex (penalizada pela crise do México em dezembro de 1994), mais do que a Petrobras e mais do que a Vale.

Superada a fase crítica da situação financeira, desenhava-se a construção de um futuro sustentável para o setor elétrico. Mas, sua concretização implicava ainda muitos desafios, como, por exemplo, a criação de agência reguladora, novo marco regulatório, atração de capitais privados,

licitação de novas concessões de hidrelétricas e relicitação das concessões vencidas.

Entre as ações iniciadas para encontrar uma solução permanente para esses desafios destaca-se a discussão iniciada no Congresso de uma Lei das Concessões de Serviços Públicos para a Iniciativa Privada, o que só prospera com o governo FHC, empossado em janeiro de 1995.

Logo em fevereiro, na reabertura do Congresso, o tema da votação da Lei das Concessões de Serviços Públicos se impõe e com ele a divergência entre a posição federal (de declarar extintas as concessões) e a dos principais estados.

A solução “à moda brasileira” é logo achada: “ficam prorrogadas todas as concessões por 20 anos”, de modo que o que estaria extinto até 1995 passaria a valer até 2015. Neste meio tempo, estudar-se-ia uma nova regra. A propósito, introduziu-se oportunamente na lei a definição que eventuais leilões de privatização de geradoras e distribuidoras teriam a virtude de atender ao requisito constitucional de legitimar – via licitação – novo prazo das concessões. Com isso, as empresas que desde então foram privatizadas ganharam prazo adicional para as suas usinas e instalações.

De 1995 a 1998, começam as privatizações setoriais, implanta-se a Aneel e há um progressivo ajuste nos modelos de contrato de concessão. A privatização da maioria das distribuidoras é conduzida pelo BNDES com sucesso e associada ao saneamento financeiro das unidades da federação e à privatização de seus respectivos bancos estaduais, outra fonte de “emissão disfarçada de dinheiro” e de problemas fiscais.

Com o tempo, constatou-se que as privatizações resultaram numa apreciável melhoria da qualidade do serviço, medida pelos índices de duração e frequência das interrupções. A privatização da geração, todavia, não evoluiu no período pela lentidão em se desenvolver um novo modelo de marco regulatório. A consultoria externa contratada para este fim decididamente não se mostrou à altura do desafio, por desconsiderar a especificidade do nosso modelo de geração.

A partir do início de 1999, interrompem-se as

privatizações de geração e começam a se acumular problemas, ao mesmo tempo em que se generaliza, no público, a visão de que a privatização produz encarecimento de energia, o que é incorreto. Embora o preço ao consumidor final suba, ele reflete o fim dos subsídios e ineficiências que este consumidor pagava sob a forma de inflação ou como contribuinte de impostos.

Ao final de 1999, a situação do suprimento de energia, decorrente de vários fatores, já era vista com muita preocupação. O governo ignorou os alertas dos técnicos independentes que estimavam que as garantias físicas do sistema estavam superestimadas e, confiando no que diziam seus dirigentes – ou melhor, no que eles não diziam –, não se moveu até que, rendendo-se aos fatos, em abril de 2001, decide agir. Então, infelizmente, o racionamento foi inevitável.

No contexto da crise é criado um escritório para centralizar as ações sobre o mercado, muitas concebidas por David Zylberstajn. Com muita competência, Pedro Parente, ministro-chefe da Casa Civil, lidera o processo de ajuste com o apoio político costurado por José Jorge Vasconcellos, novo ministro de Minas e Energia. A transparência e o equilíbrio demonstrados na condução da crise foram exemplares, bem como a forma de envolver a sociedade civil no processo, que por consciência ou temerosa de multas, fez o seu papel na redução do consumo.

O governo, entretanto, pagou um preço enorme. O relatório Kelman, elaborado ao final do período de racionamento a pedido do presidente Fernando Henrique Cardoso, mostra na raiz do problema a questão das garantias físicas de energia, a queda dos investimentos na geração de energia, a demora na aprovação de um regime que permitisse passar flutuações do preço de gás para as tarifas de energia (e, assim, viabilizar esta fonte de rápida implantação) e, ainda, a ocorrência de um ano de menos chuva e de reservatórios baixos.

Assim, o ano de 2001, que havia se iniciado com róseas expectativas para a economia, acabou mal, com queda do índice de crescimento do PIB decorrente da falta de energia. No ano seguinte, ano de eleições presidenciais, as consequências políticas do racionamento se fizeram sentir no resultado do pleito.

Governo novo eleito, há que se registrar a civilizada transição liderada pelo ministro Pedro Parente à frente da equipe que se despedia do Planalto, que permitiu a quem entrava, a então ministra Dilma Rousseff, dar continuidade ao que se pensara de bom, para sanar os problemas energéticos e manter as virtudes dos ajustes na economia.

O modelo Dilma, por ela desenvolvido como ministra do governo Lula, sob o mote de modicidade tarifária e segurança no suprimento, tratou competentemente esses temas e proporcionou, no início, uma volta a práticas conceitualmente virtuosas. Seu sucesso contribuiu para sua promoção para a chefia da Casa Civil e, daí, para a bem-sucedida candidatura à presidência da República. Jerson Kelman autor do relatório sobre o “apagão”, encomendado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, foi indicado para a Aneel, mostrando a continuidade do espírito que se restabelecera em 2001.

A questão do formato dos leilões para concessões foi alterada, criando-se o ACR (Ambiente de Contratação Regulada) e o ACL (Ambiente de Contratação Livre), ambientes de comercialização distintos para energia destinada ao mercado regulado e para consumidores livres. As licitações para geração, especialmente para os pequenos e médios aproveitamentos, ensejaram competição e redução dos preços, além de disciplina de mercado.

Infelizmente, introduziu-se por lei e abusou-se, na prática, da criação de encargos e subsídios intrassetoriais, o que distorceu o sinal do custo marginal de energia para várias categorias de consumidores, levando à perda da competitividade do segmento industrial.

3. A Desconstrução do Modelo

A desconstrução do modelo, que se estruturou entre 1995 e 2010, é obra de várias leis e regulamentos que visam resolver problemas emergentes, ou atender a prioridades sociais como o “*Luz para Todos*”, mas que destroem a precária consistência interna do referido modelo. A partir de 2004, acumulam-se casuísmos que vão se acentuando ao longo do período.

A forma de licitar concessões de hidrelétricas de maior porte, associadas a complexas obras, sem exigência de seus projetos técnicos e ambientais estarem detalhados no momento da licitação, é um desses fatores.

Essa desconsideração pela boa engenharia também afetou o modelo de desenvolvimento da transmissão, de início saudado como grande sucesso, ao ensejar custos de implantação inferiores a orçamentos de referência. A outorga de concessões de linhas de transmissão, que compõe um complexo sistema, a dezenas de empresas sem tradição ou para outras, como a Chesf, que sofreram no período uma enorme degradação da sua engenharia, resultou em vários problemas.

Com o casuísmo surge a reticência de os empreendedores investirem em ambiente inseguro e, daí, o governo, direta ou indiretamente, passou a assumir riscos de investimento via participação societária (*equity*) ou financiamento do BNDES.

A desconstrução se formaliza em 11 de setembro de 2012, quando é publicada a MP 579, que produz uma enorme preocupação no setor pela forma autoritária que imprime ao processo, por não deixar clara a extensão das suas consequências e por desconsiderar aspectos constitucionais. O governo, enfim, selava o final dos restos de coerência ainda existente, propondo mais mudanças tópicas para resolver problemas sistêmicos.

Custa-se a acreditar que, ao retirar cerca de 30% do faturamento anual do Grupo Eletrobras, o maior do país, e ainda impor uma redução de custos operacionais “agressiva”, o governo não imaginasse os efeitos desse anúncio.

A reação do mercado foi dramática: a Bolsa sofre forte queda e são patentes a desconfiança e o mergulho no valor das ações. Após discussão, o governo emite uma nova medida provisória, a MP 591, dando nova redação a vários pontos para mitigar os seus malfeitos.

Aparecem, na ocasião, nos jornais de grande circulação, ridículos anúncios de página inteira, nos quais a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), presidida por candidato a posto

eletivo, e a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), órgãos de representação empresarial e dinheiro público – saúdam esta medida demagógica, arbitrária, eticamente e juridicamente questionável, além de unanimemente condenada pelas empresas do setor, procurando colocar a opinião pública contra este segmento empresarial. Até mesmo a obrigatoriedade de licitação que essas entidades defendiam foi esquecida no seu adesismo.

Tudo isso ressalta o preocupante aumento da intervenção estatal num setor que precisa desesperadamente de capitais privados e de gestão profissional privada, que, agora, voltou a depender de transferências do Tesouro Nacional.

Na virada de 2012, as estatais federais começaram a anunciar que reduzirão seus quadros em 30 a 35%, que dependerão do governo para investimentos, enquanto inquietantes sinais de “vontade de participar na gestão pública” se ouvem da parte dos mais corruptos segmentos político-partidários.

E, ainda, em fevereiro de 2013, fica claro que, por perversa, mas previsível hidrologia, a necessidade de geração térmica na base, em 2013, anulará os efeitos da redução tarifária sobre os custos. A presidente da República anuncia veementemente: “O nosso modelo é hidrotérmico”, fazemos térmicas para não inundar terras, ou seja, renunciamos aos reservatórios que asseguravam a energia hidrelétrica.

4. Sugestões para um novo modelo setorial

4.1 O prazo das concessões

Discutindo o tema das concessões em 1994, os grandes juristas José Luiz Bulhões Pedreira e Hamilton Prisco Paraíso me diziam que as concessões com prazos definidos “deveriam acabar, é algo atrasado”.

Eles discorriam sobre a diferença entre os regimes constitucionais da tradição da Europa Continental versus a da Anglo-Saxônica. Nos

primeiros, como o nosso, de inspiração centralizadora, a responsabilidade do serviço é do Estado, que pode, sob condições, concedê-lo à iniciativa privada. Nos outros, o Estado, via agências reguladoras, entra para disciplinar a relação entre empresas e seus clientes, considerando especialmente coibir abusos do poder econômico e regular monopólio em que exista a inviabilidade de competição. A experiência favorece o segundo regime institucional, mais orientado para o mercado sob fiscalização do Estado.

Cumprir ainda destacar que os progressos de novas tecnologias de geração descentralizada, o imperativo da sustentabilidade e a disseminação dos *smart-grids* (redes inteligentes) acentuam o anacronismo do regime de concessão com reversão após um tempo predeterminado, o que é muito negativo pela perspectiva de descontinuidade que gera para a gestão empresarial.

O que parece saudável para a economia, e possível para o Brasil, é o fato de as concessões terem prazo indeterminado (ou durarem 99 anos renováveis). Naturalmente, dever-se-ia dar poderes de intervenção mais fortes ao Estado em caso de desmando ou mau desempenho do concessionário. É imperativo, também, retirar o Estado totalmente da prestação direta do serviço, fonte de excessos patrimonialistas e conflitos de interesse com seu papel de promotor e fiscalizador.

4.2 O foco da concessão: de Usina para Bacia Hidrográfica

Quatorze anos depois da votação, em 1995, da lei que prorrogou as concessões por 20 anos, atento à inércia nos estudos sobre o tema (o prazo se esgotaria em 2015), escrevi um artigo para o *Valor Econômico*, publicado em maio de 2009, levantando a oportunidade de se tratar a questão das concessões conjugada à questão ambiental, migrando-se do regime de concessão por aproveitamento para o de concessão por bacia hidrográfica.

Com o tempo, o território nacional se tornara um espaço mais densamente ocupado. Assim, não caberia mais, na minha proposição, tratar os

aproveitamentos de forma independente do ciclo da água nos seus usos múltiplos, e também do controle das condições ambientais (encostas, vegetação, sedimentação, despejos urbanos e industriais etc.). Por isso, eu propunha a concessão por bacia, o que daria ao concessionário as receitas da geração de eletricidade, mas também a obrigação de cuidar permanentemente do meio ambiente, o que facilitaria os processos de licenciamento, passando a existir um responsável permanente pela supervisão da gestão territorial passível de ser responsabilizado judicialmente.

Uma mudança do regime de “concessão por usina” para “concessão por bacia hidrográfica” seria, ainda, mais um fator de apoio à extensão do prazo das concessões, pois os largos prazos imporiam o cuidado com o meio ambiente como razão de ser e da sobrevivência da atividade empresarial. Havendo credibilidade e confiança, reduzir-se-ia o custo da energia, por não haver necessidade de amortizar em 30 anos algo que vai durar pelo menos 100, e seria viável considerar de novo os grandes reservatórios.

Essa tese recebeu, no período, o apoio do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Integração Nacional, mas não progrediu no âmbito de Minas e Energia.

4.3 Valorizar a Engenharia

Todos com conhecimento em engenharia reconhecem que é absolutamente impossível se ter custos previsíveis sem aprofundar os estudos anteriores à licitação de hidrelétricas ou bacias hidrológicas.

As termelétricas, em que o equipamento representa mais de 80% do custo total, ainda podem ser orçadas com relativa segurança sem grandes despesas prévias de engenharia. E, certamente por isso, o nosso modelo desenvolvido por consultorias externas ignorou a nossa especificidade hidrelétrica (em que os equipamentos representam apenas 25% do custo total).

Para usinas hidrelétricas, seja pelos seus aspectos técnicos seja pelos ambientais, é impossível

não detalhar estudos com profundas investigações no terreno, que podem custar entre 5% e 10% do valor das obras, mas que evitariam sobrepreços e *claims* (reclamações) e melhorariam a qualidade e a aceitação pública dos projetos. Caberia, assim, voltar-se a viabilizar uma cultura de Engenharia Civil, Elétrica e de inserção ambiental, o que requer uma mudança em certos aspectos do modelo “alienígena” implantado entre 1997 e 2004.

4.4 Governança e Conclusão

A experiência histórica relatada mostra acertos e erros, virtudes e defeitos de praticamente todos os governos que enfrentaram o tema. Fica claro que há que se inovar na busca de um melhor modelo de concessões adequado para o Brasil.

Tendo em conta a aprovação pelo Congresso e a sanção pela presidente da República da lei oriunda na citada MP 579, lembro que o tempo passa rápido e as velocidades da nossa “tecnoburocracia” são lentas, cabendo desde já começar a estudar o que fazer em 2043, ao final da concedida prorrogação por 30 anos. Se decidida uma evolução na linha do proposto nos subitens 4.1, 4.2 e 4.3 anteriores, isso já poderia ser feito a partir dos próximos leilões.

Nunca é demais destacar que, nenhum modelo resistirá à falta de governança adequada. Assim, é essencial que leis e regulamentos impeçam o governo de acumular papéis de regulador e de empresário, limitem as participações de capital votante de fundos de pensão de estatais para posições minoritárias e fora do grupo de controle das empresas, e, ainda, que se deixe o mercado precificar os retornos com base nos riscos que o próprio governo cria. Isso, certamente, faria o governo pensar duas vezes antes de anunciar medidas drásticas.

Essas providências, somadas à renúncia ao aparelhamento do Estado e a sua fiscalização por opinião pública e Ministério Público, permitiriam desobstruir o caminho para um futuro com melhor infraestrutura.

Energia Elétrica no Brasil: Contexto Atual e Perspectivas

.....
ALTINO VENTURA FILHO

1 – Introdução

A energia é um tema estratégico da comunidade internacional desde a década de 1970/80, inserida no conceito de desenvolvimento sustentável e de um uso mais eficiente dos recursos naturais do planeta. Na verdade, o tema ganhou importância, no século passado, com o surgimento de novos atores e uma competição acirrada pelos recursos naturais e econômico/financeiros mundiais, além da perene busca pela segurança energética, essencial para o desenvolvimento.

Este artigo enfoca a energia elétrica no Brasil e as suas peculiaridades no novo modelo institucional do setor elétrico nacional. Em específico, após apresentar um breve panorama do setor de

.....
ALTINO VENTURA FILHO é secretário de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia, desde março de 2008. É engenheiro eletricitista, com pós-graduação, no Brasil, e cursos de especialização no Japão e na França. Foi presidente da Eletrobras e diretor técnico da Itaipu Binacional. Foi membro do conselho de administração das seguintes empresas: Eletrobras, Itaipu Binacional, CERJ, Cepisa e ONS. Atualmente, é membro do conselho de administração da Chesf e presidente do conselho de administração da Empresa de Pesquisa Energética. Atuou na área internacional, como engenheiro da Eletrobras, representando o Brasil junto à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e junto à Comissão de Integração Elétrica Regional (CIER), tendo sido coordenador técnico internacional do Subcomitê de Planejamento de Sistemas Elétricos (SPSE), no biênio 1992/93. Tem diversos trabalhos técnicos publicados em revistas e seminários, no Brasil e no exterior, no campo da energia elétrica.

energia elétrica, algumas questões relevantes do tema são tratadas, considerando o seu desenvolvimento no futuro.

Assim, serão abordados os seguintes tópicos: aspectos macroeconômicos, modelo institucional do setor elétrico nacional, operação e expansão do sistema elétrico nacional, aspectos técnicos, ambientais e financeiros, consumidor de energia elétrica, considerações gerais e conclusões.

2 – Aspectos Macroeconômicos

O mundo consumiu, em 2011, cerca de 13 bilhões de tep (toneladas equivalentes de petróleo), representando 48 vezes a demanda brasileira de energia. Deste montante, 81% são oriundos de combustíveis fósseis, responsáveis por emissões de CO₂, da ordem de 31 bilhões de toneladas, 65% das emissões globais mundiais.

Uma expressiva fração da demanda mundial de energia, mais precisamente 37%, ou 4,8 bilhões de tep, foi destinada à geração de energia elétrica, resultando em 22 mil terawatts/hora (TWh) gerados, equivalentes a 39 vezes o montante gerado no Brasil.

Entre todas as formas secundárias de energia, a eletricidade é a que melhor se adapta e se insere na vida moderna. De fato, a energia elétrica é a fonte mais nobre e mais versátil, estando presente em todos os usos energéticos finais dos consumidores. É, certamente, a que mais contribui para o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade.

Isto se evidencia quando se considera que, no período 1973/2010, para que o Produto Interno Bruto (PIB) mundial se elevasse, em média, 3,2% ao ano, o consumo de energia elétrica apresentou uma taxa, mais elevada, de 3,5%, diante do valor de apenas 2% para o consumo energético total. Assim, em termos mundiais, a energia elétrica apresentou um crescimento superior aos da economia e da energia total. Nos países que não fazem parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), incluindo o Brasil, a maioria em desenvolvimento, as taxas de crescimento do consumo energético e de eletricidade foram de 3,1% e 4,8%, respectivamente, bem superiores aos valores mundiais, refletindo o crescimento econômico acelerado destes países quando comparados com os da OCDE, com taxas de apenas 1,0% e 2,6%, respectivamente.

Na comparação com o crescimento do PIB, verifica-se que, no mesmo período considerado, a elasticidade renda do consumo de eletricidade foi de 1,09 no mundo, 1,12 nos países não OCDE e de 1,00 nos países da OCDE. A elasticidade quase unitária demonstra a forte relação da energia e da eletricidade com a economia. Um país que não tenha acesso a fontes de energia competitivas e tecnologias de transformação apropriadas tem sérias dificuldades para promover seu desenvolvimento.

De acordo com a Agência Internacional de Energia (AIE), cerca de 1,3 bilhão de pessoas, 18% da população mundial, ainda não têm acesso à eletricidade. Isto indica que esta fonte energética deverá ter uma expansão acentuada nas próximas décadas.

Diversos estudos mostram que a demanda de eletricidade mundial, nas próximas décadas, poderá crescer a taxas superiores a 2% ao ano, diante de apenas 1% para a demanda total de energia. A elasticidade renda do consumo de energia elétrica estaria, assim, abaixo de 1,0, devido ao compromisso com o desenvolvimento sustentável que se visualiza, no futuro, para o mundo, bem como o uso mais

eficiente dos recursos naturais do planeta, inclusive a energia.

Os mesmos estudos indicam, ainda, que a economia mundial poderia apresentar um crescimento próximo a 3%, em função das perspectivas para os países em desenvolvimento, incluindo aqueles menos desenvolvidos da África.

No Brasil, o consumo de eletricidade cresceu a uma taxa média de 5,8% ao ano, de 1973 a 2011, enquanto a demanda total energética foi de 3,2%, e o PIB, de 3,4%, valores bem superiores aos verificados no mundo. O consumo residencial, no Brasil, evoluiu, em média, 6,3%, enquanto o industrial, 4,0%, evidenciando um maior uso social da energia.

Nos próximos dez anos, o planejamento energético do MME, considerando os estudos do Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) 2021, indica uma taxa média de crescimento de 4,9% ao ano para o consumo de eletricidade e para a demanda total de energia, num cenário de PIB de 4,7% ao ano. Embora as premissas sejam de crescimento moderado dos setores intensivos em energia, a Copa do Mundo de 2014, as Olimpíadas de 2016 e o desenvolvimento do pré-sal deverão alavancar o crescimento da demanda de energia.

3 - Modelo Institucional do Setor Elétrico Brasileiro

Em 2004, o governo federal lançou as bases de um novo modelo institucional, um novo marco regulatório para o setor elétrico brasileiro, sustentado pelas Leis nº 10.847 e 10.848, de 15 de março de 2004, e pelo Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004.

Em termos institucionais, o novo modelo definiu a criação de uma entidade responsável por estudos relacionados ao planejamento energético, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), um órgão com a função de avaliar permanentemente a segurança do suprimento de energia elétrica (Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico - CMSE) e uma instituição para celebrar os contratos de comercialização de energia elétrica no

Sistema Interligado Nacional (Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE), não mais como um mercado *spot* de energia, mas sim como um mercado de liquidação de diferenças.

O Operador Nacional do Sistema (ONS), entidade de direito privado sem fins lucrativos, é, no novo modelo, responsável por coordenar e controlar a operação das instalações de geração e de transmissão do Sistema Interligado Nacional, objetivando otimizar a geração conjunta do sistema hidrotérmico, visando à segurança energética e à minimização dos custos da energia elétrica para os consumidores.

A atuação da Aneel, agência reguladora independente, foi priorizada nos seus diversos papéis, em especial os de regulação, de fiscalização e do estabelecimento das tarifas, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro dos agentes e proteger os consumidores quanto aos custos da energia fornecida.

Finalmente, destaca-se a importância do Conselho Nacional de Políticas Energéticas (CNPE), conselho interministerial consultivo da Presidência da República, que tem como principais atribuições a definição de diretrizes e a aprovação das políticas energéticas formuladas e propostas pelo Ministério de Minas e Energia.

O novo modelo institucional do setor de energia elétrica, estabelecido em 2004, a partir de um amplo debate, durante o ano de 2003, com os agentes do setor energético nacional, encontra-se em pleno funcionamento por quase uma década, com resultados amplamente positivos. Os seus três objetivos principais são: segurança do suprimento energético, modicidade tarifária e universalização do atendimento.

Para atingir o primeiro objetivo, segurança energética, foi fundamental a retomada das competências do Estado na elaboração das atividades de planejamento do setor energético nacional. A obrigatoriedade de contratação de energia no longo prazo (100% nos próximos cinco anos), para a totalidade do mercado cativo das distribuidoras, foi também importante para garantir a segurança do suprimento de energia elétrica. Esta contratação deve ser efetivada com agentes de geração

que comprovem lastros físicos (garantia física) das suas usinas, em montantes equivalentes aos mercados atendidos.

A experiência desenvolvida na retomada do planejamento energético, com visão estratégica de longo prazo, analisando todos os energéticos, mostrou-se extremamente valiosa para orientar, dentro de critérios técnicos, econômicos e ambientais, as trajetórias de desenvolvimento dos sistemas energéticos nacionais. Isto tem contribuído, de forma significativa, para o estabelecimento das alternativas energéticas mais vantajosas para o País, dentro do conceito de desenvolvimento sustentável, com uma oferta de energia, com qualidade e preços adequados, considerando os aspectos ambientais dos empreendimentos e com responsabilidade social.

Para atingir o segundo objetivo, a modicidade tarifária, decidiu-se estimular a competição entre os agentes pela construção das usinas geradoras e dos sistemas de transmissão, por meio de leilões pelo menor preço, mais eficientes e econômicos. No período 2005/2012, nos leilões de geração para a contratação de energia nova, sem considerar as hidrelétricas de Jirau, de Santo Antonio e de Belo Monte, os preços de contratação da energia apresentaram reduções, ao longo dos sete anos, em valores constantes de dezembro/2012, de R\$ 175,16 para R\$ 91,25, evidenciando a competição e os ganhos quanto à modicidade tarifária. No caso da transmissão, o deságio médio atingiu, no mesmo período, valores médios de 24%.

Os leilões dos empreendimentos de geração e de transmissão de energia elétrica, além de contribuir para a modicidade tarifária, são fundamentais para a implantação dos programas de obras. A expansão dos sistemas energéticos se viabiliza após a licitação, com os leilões dos empreendimentos. São, então, definidos os contratos de compra e venda da energia, entre os agentes de geração e de distribuição, com garantias de recebimento das receitas financeiras previstas nos contratos, o que reduz as incertezas para o empreendedor. Isto disponibiliza capitais públicos e privados e facilita a

obtenção dos financiamentos de instituições financeiras, como o BNDES e outras, para a implantação dos diversos empreendimentos do setor elétrico. Assim, a expansão do sistema de geração e de transmissão tem sido viabilizada, acompanhando a evolução das demandas dos consumidores, preservando a segurança energética do suprimento ao mercado, ao longo dos anos no futuro.

Finalmente, com relação ao terceiro objetivo, universalização do atendimento, o Programa Luz para Todos, praticamente já concluiu o atendimento, com energia elétrica, de toda a população brasileira, neste ano de 2013.

Em relação à comercialização de energia, foram instituídos dois ambientes para celebrar os contratos de compra e venda: o Ambiente de Contratação Regulada (ACR), do qual participam Agentes de Geração e de Distribuição; e o Ambiente de Contratação Livre (ACL), do qual participam Agentes de Geração, Comercializadores, Importadores e Exportadores e os Consumidores Livres.

Fazem parte do ACR todas as empresas concessionárias de Distribuição de Energia Elétrica do Sistema Interligado Nacional, que são obrigadas a comprar energia nos leilões, num processo licitatório.

O ACL, ou Mercado Livre, é onde se realizam as operações de compra e venda de energia elétrica, por meio de contratos bilaterais com condições, preços e volumes livremente negociados entre os consumidores livres e os agentes que atuam neste mercado. O consumidor livre, assim como no ACR, também deve apresentar, por razões de segurança energética, contratos que tenham lastros físicos (garantia física) nas usinas dos seus fornecedores para atendimento de 100% de seu consumo energético.

4 – Operação e Expansão do Sistema / Aspectos Técnicos e Ambientais

Da oferta total de energia elétrica de 2011, no montante de 569 TWh, cerca de 90% transitaram nas linhas de transmissão e distribuição do Sistema Interligado Nacional (SIN). Outros 8% corresponderam a consumo próprio de autopro-

dutores, sem uso da rede elétrica pública. Os 2% restantes corresponderam aos Sistemas Isolados do Norte do Brasil.

O Sistema Interligado Nacional está organizado em submercados, necessários para uma melhor precificação da energia, considerando sinais locais relacionados com a capacidade de transferência de energia entre regiões e centros de geração e de carga. Isto permite uma melhor visão dos custos da transmissão, considerando sua extensão e a localização da geração em relação aos centros de carga. Dentro de cada submercado, considera-se apenas um custo marginal de operação, base para a fixação dos custos da energia na fase de operação. Atualmente, o Sistema Interligado Nacional está dividido em quatro submercados: Sul, Sudeste/Centro-Oeste, Norte (interligado) e Nordeste, havendo um preço de liquidação das diferenças (PLD) para cada região.

O Sistema Interligado Nacional compõe-se de mais de 100 mil km de linhas de transmissão, acima ou igual a 230 kilovolts (kV), a denominada rede básica, cujo planejamento da expansão e da operação considera um despacho centralizado, fundamental para a otimização da geração hidrelétrica do sistema.

No que concerne à energia elétrica, o Brasil apresenta, neste início da década 2010/2020, uma matriz de oferta com alta presença de fontes renováveis, acima de 85%, o que contrasta com a média mundial, de apenas 19%. A maior parcela da energia elétrica gerada no Brasil tem procedência de empreendimentos hidrelétricos, que respondem por cerca de 70% da capacidade instalada do País, com mais de mil usinas em operação, nesta década.

A segunda maior modalidade de geração elétrica do País é a térmica, responsável por cerca de 30% da capacidade instalada, sendo 10% a gás natural, 8% a biomassa, 6% a óleo, 2% a carvão mineral, 2% nucleares e 1% a gás industrial residual. Outras modalidades de geração, com participação ainda reduzida, são a eólica e a solar.

O sistema de transmissão, entre as diversas regiões e bacias hidrográficas do País, está planejado e dimensionado para permitir, na operação, a transferência de grandes blocos de energia entre estas regiões. Isto viabiliza o aproveitamento da diversidade hidrológica entre as bacias hidrográficas, bem como as sazonalidades de geração presentes no sistema, objetivando a otimização da produção de energia elétrica total.

Em especial, sabe-se que a geração das hidrelétricas pode ser ampliada pelo aproveitamento dos diferentes regimes hidrológicos das distintas bacias hidrográficas nacionais, através dos sistemas de transmissão entre suas usinas. Esta transmissão, além de transportar a energia gerada para os centros de carga/consumo, otimiza a geração hidrelétrica conjunta, através da transferência de energia excedente de usinas de bacias hidrográficas com regimes hidrológicos favoráveis para outras em condições desfavoráveis. Esta operação proporciona uma elevação de até 20% na geração de energia do conjunto de usinas, quando comparada com a obtida sem a coordenação de um despacho centralizado. Esta característica torna a opção hidrelétrica no Brasil mais vantajosa, pois, além de proporcionar uma redução nos custos da energia produzida, devido ao aumento da geração hidrelétrica, contribui para elevar a confiabilidade do suprimento.

Afora o importante papel desempenhado pelo Sistema Interligado Nacional, importa pontuar algumas considerações sobre a natureza do sistema hidrotérmico brasileiro. A expansão e a operação do sistema hidrotérmico nacional tem características que o diferenciam dos demais sistemas existentes no mundo, em particular dos de geração térmica. A particularidade está relacionada com a operação dos reservatórios, quanto à elevação ou à redução do estoque de armazenamento de água, ao longo dos ciclos plurianuais dos regimes hidrológicos, períodos úmidos e secos dos rios.

A redução do estoque de água nos reservatórios, com sua operação de “deplecionamento”, através da elevação da sua geração, com

o objetivo de minimizar os custos do combustível da geração térmica, pode resultar, no futuro, em uma dificuldade de suprimento, caso ocorra uma seca severa. Isto pode implicar um suprimento de custo muito elevado, devido ao combustível da geração térmica necessária ou, eventualmente, num caso extremo, num racionamento de energia. Se, por outro lado, preservamos as reservas de energia hidráulica com a manutenção de um estoque elevado de água nos reservatórios, com um uso mais intenso de geração térmica - e as afluências futuras são elevadas -, podem ocorrer vertimentos (água pelos vertedouros dos reservatórios), sem a produção de energia, o que representa um desperdício e um aumento dos custos operacionais. A operação do sistema hidrelétrico brasileiro é, portanto, acoplada no tempo, pois a decisão adotada, num determinado momento, afeta o suprimento e o custo da geração futura, ao contrário dos sistemas de geração térmica, em que ocorre uma independência temporal, entre a geração atual e futura. Adicionalmente, o sistema hidrelétrico nacional é, evidentemente, acoplado no espaço, decorrente do arranjo das usinas nas cachoeiras dos diversos rios.

Com relação aos desafios para expandir o sistema gerador, inicialmente, deve-se considerar a identificação das fontes de baixo custo, priorizando a modicidade tarifária quanto ao segmento de geração, que representa custos da ordem de 50% nos valores finais das tarifas.

As fontes mais adequadas para a expansão do sistema gerador nacional, nos próximos 10 a 15 anos, são a hidráulica, a eólica e a térmica a bagaço de cana-de-açúcar (geração a gás natural será comentada posteriormente). Essas três fontes apresentam as seguintes características, que justificam estas prioridades: 1) grande disponibilidade de recursos energéticos; 2) competitividade econômica vantajosa em relação às outras opções; 3) tecnologia nacional dominada para seu completo aproveitamento, fases do planejamento, do projeto, da implantação das obras civis e da montagem dos equipamentos, da operação/

manutenção, da fabricação de equipamentos e do gerenciamento completo do desenvolvimento do empreendimento; 4) viabilidade ambiental vantajosa, quando comparada com as demais alternativas energéticas; 5) baixas emissoras de gases de efeito estufa; e 6) outros usos distintos da produção de energia elétrica, particularmente no caso da hidrelétrica (uso múltiplo do recurso hídrico) e da cana-de-açúcar (produção de etanol).

A seguir, apresentam-se alguns aspectos relacionados com estas três fontes primárias para a produção de energia elétrica no Brasil.

Hidroeletricidade: a hidroeletricidade foi priorizada, no Brasil, desde a década de 1960, com a atuação da Eletrobras, sendo a mais adequada fonte energética para produção de eletricidade no País. No contexto atual, é a fonte mais econômica, com custos da energia produzida, considerados pelo planejamento, na faixa de R\$ 80,00/megawatt-hora (MWh), em grandes usinas na região Norte, a R\$ 120,00/MWh.

O potencial hidrelétrico brasileiro é de 260 gigawatts (GW); é o quarto do mundo, atrás do da China, da Rússia e dos Estados Unidos, sendo estes dois últimos ligeiramente superiores ao brasileiro. Deste total, os estudos de planejamento consideram cerca de apenas 160 a 180 GW, como aproveitável, até o ano 2030. Os 80 a 100 GW adicionais, por razões ambientais, considerando a legislação atual sobre o tema, apresentam dificuldades para o seu aproveitamento. Estes 80 a 100 GW encontram-se localizados em terras indígenas, em parques nacionais, em reservas florestais e de preservação ambiental e apresentam dificuldades para o seu aproveitamento, considerando a atual legislação ambiental nacional. Em várias destas áreas ou regiões, não é permitido desenvolver estudos de inventário e de viabilidade das bacias hidrográficas e das usinas hidrelétricas.

O planejamento da expansão da oferta de energia elétrica no Brasil priorizou a exploração do potencial de geração hidrelétrica disponível nas bacias hidrográficas das regiões Sudeste, Sul

e Nordeste, onde a infraestrutura para o seu aproveitamento era de mais fácil acesso. O potencial remanescente, além de situar-se em bacias hidrográficas mais distantes dos grandes centros de consumo está, em grande parte, localizado na Região Norte, que apresenta pouca declividade, com rios que se caracterizam como de planície. Neste sentido, torna-se difícil planejar e construir grandes reservatórios de regularização plurianual, nos rios da Região Norte, pela inexistência de locais adequados sem implicar áreas inundadas excessivas, com profundidades médias reduzidas.

Considerando que cerca de 40% do potencial hidrelétrico nacional encontra-se na Região Norte/Amazônica, e que a grande parcela não foi ainda aproveitada, o prosseguimento do programa hidrelétrico no Brasil passa pela construção de usinas nos rios da Região Norte, como está ocorrendo com os empreendimentos dos rios Madeira, Xingu e, futuramente, o baixo Tapajós. Estas usinas estão distantes dos principais centros de carga do País, o que exige sistemas de transmissão de longa distância, da ordem de 2.500 km. A alternativa geração/transmissão das usinas da Amazônia é competitiva com outras opções de geração próximas dos centros de carga/consumo do Sistema Interligado Nacional.

Neste contexto, é importante destacar o conceito de Usinas Hidrelétricas Plataformas para os futuros empreendimentos localizados em áreas com baixa ou nenhuma ação antrópica. Este conceito “consiste em uma metodologia para planejar, projetar, construir e operar um aproveitamento hidrelétrico ou um conjunto de aproveitamentos hidrelétricos situados em espaços territoriais legalmente protegidos ou aptos a receberem proteção formal e em áreas com baixa ou nenhuma ação antrópica, de modo que sua implantação se constitua em um vetor de conservação ambiental permanente”.

A consideração do conceito de Usinas Hidrelétricas Plataforma será relevante para o aproveitamento de parte do potencial hidráulico remanescente da Região Norte, nas áreas de baixa ou nenhuma ação antrópica, reafirmando o compromisso com o desenvolvimento sustentável nacional.

Além da produção de energia, a usina hidrelétrica exibe inúmeras outras externalidades positivas (pesca, turismo, controle de cheias, uso consuntivo, irrigação e outros), sendo um forte vetor de desenvolvimento das regiões onde são implantadas.

Finalmente, uma vantagem adicional das hidrelétricas, em contraposição aos empreendimentos termoelétricos, refere-se ao período de operação e de funcionamento da usina ser muito superior aos 30 anos adotados nas avaliações econômicas. No longo prazo, uma usina hidrelétrica estará totalmente amortizada e terá exclusivamente custos de operação/manutenção, cerca de 15% a 20% (dependendo da usina) do custo total da energia produzida, quando se consideram os montantes totais de investimento e operação/manutenção. Assim, no longo prazo, o custo da energia produzida pelo parque hidrelétrico será decrescente, atingindo patamares bem inferiores aos das demais fontes energéticas. Isto já está ocorrendo no Brasil com as usinas hidrelétricas parcialmente ou totalmente amortizadas, conforme a legislação referente às usinas com final dos contratos de concessão entre 2015 e 2017 (Medida Provisória 579, transformada em Lei nº 873, em 14/01/2013). No mais longo prazo, o parque gerador hidrelétrico nacional terá exclusivamente custos de operação e manutenção, o que dará ao Brasil uma grande vantagem comparativa com os demais países do mundo, na medida em que se poderá dispor de um suprimento de energia elétrica com custos bastante competitivos.

Em 2013, cerca de 30% da parcela do potencial hidrelétrico nacional, considerada pelos estudos de planejamento como aproveitável, encontra-se em operação ou em fase de implantação. Os 70% restantes deverão ser desenvolvidos no horizonte até 2025/2030, dependendo do cenário de evolução da economia nacional e do contexto das questões socioambientais neste período.

Biomassa da Cana-de-Açúcar: o programa da agroenergia foi iniciado em meados da década de 1970, com o Proálcool. Ele foi con-

cebido como uma alternativa para reduzir a dependência do País do petróleo, que representava, na época, importações em patamares superiores a 80% das necessidades nacionais deste energético.

O projeto de produção e utilização do etanol e da biomassa, na forma de bagaço da cana-de-açúcar, é um programa energético com viabilidade técnica, econômica e ambiental comprovada. Trata-se do único programa de grande porte no mundo de uma fonte renovável de combustíveis líquidos, não derivados do petróleo, com baixa emissão de gases de efeito estufa. Além do emprego do etanol, no setor de transporte, substituindo a gasolina em veículos leves, o bagaço da cana-de-açúcar é utilizado na produção de calor e eletricidade, em cogeração eficiente, na indústria do açúcar e do álcool, com excedentes supridos ao sistema elétrico, em condições competitivas com os custos marginais de expansão do parque gerador nacional.

A agroenergia, no caso brasileiro, não compete com a produção de alimentos, em função das disponibilidades atuais e futuras de áreas para produção de alimentos e de energia, considerando as dimensões continentais do País. Outro aspecto importante a destacar é que o cultivo atual e futuro da cana-de-açúcar está localizado em áreas distantes dos ecossistemas que o País deve preservar, como por exemplo, a floresta tropical úmida amazônica e o pantanal. As áreas utilizadas para o cultivo da cana-de-açúcar encontram-se no Sudeste e no Nordeste, distantes mais de 2 mil km destes ecossistemas.

A geração da biomassa/bagaço, em função da safra de cana-de-açúcar, não é contínua ao longo do ano, ocorrendo meses sem geração, fora dos períodos da safra. Este tipo de suprimento não contínuo pode ser incorporado ao sistema gerador hidrelétrico nacional através de medidas de operação, com a utilização dos reservatórios, que desempenham um papel de armazenar, na forma de água, esta energia. A safra de cana-de-açúcar ocorre nos períodos secos do ano, de baixas vazões nos rios, caracterizando uma complementação da geração da biomassa com a das hidre-

létricas, o que facilita a integração da geração de energia desta fonte de biomassa ao Sistema Interligado Nacional.

Em 2011, a geração térmica a bagaço de cana, para o Sistema Interligado Nacional, alcançou 10 TWh e estima-se que, em 2021, possa alcançar 40 TWh. Nos estudos de planejamento, esta fonte energética tem um custo de referência na faixa de R\$ 130,00 a R\$ 150,00/MWh.

Energia Eólica: a fonte eólica para produção de energia elétrica iniciou o seu desenvolvimento no Brasil a partir do Proinfa, em 2005, juntamente com as Pequenas Centrais Hidrelétricas e a biomassa/bagaço. Naquela ocasião, a eólica apresentava o maior custo por unidade de energia produzida, valor que com a atualização monetária alcança atualmente patamares superiores a R\$ 300,00/MWh.

No período 2005/2008, em função da evolução tecnológica, torres mais altas, de 50 e até mais de 100 metros, elevação da capacidade unitária dos geradores e economias de escala, além do fato de os ventos no Brasil serem muito favoráveis, os custos reduziram-se significativamente. Enquanto na Europa se observam fatores de capacidade da ordem de 30%, no Brasil encontramos sítios com até 50% para este parâmetro. Além disso, os ventos apresentam-se constantes com alto grau de previsibilidade, reduzindo os custos de manutenção.

A eólica apresenta uma complementariedade com a geração hidrelétrica, pois os ventos são mais favoráveis nos períodos de baixas vazões nos rios. Adicionalmente, a energia produzida pode ser armazenada nos reservatórios através de medidas operativas.

Esta alternativa deve se desenvolver de forma sustentável nos próximos anos, devendo ser a fonte de maior evolução na participação da matriz de energia elétrica nacional. Nos últimos leilões, a energia eólica apresentou custos no patamar de R\$ 100,00/MWh. Atualmente, é a segunda fonte em competitividade no País, depois da hidrelétrica.

No que concerne à geração a gás natural, ciclo combinado, trata-se de uma alternativa que o País poderá adotar com vistas à produção de energia elétrica, condicionada a oferta do combustível a preços competitivos. Neste sentido, são favoráveis as perspectivas de ocorrência de reservas de gás natural, convencional e não convencional, em terra, como exemplo nos seguintes locais: Parnaíba (PI/MA), São Francisco (BA), Parecis (MT), Paraná e outros. Em 2013, planejam-se rodadas de licitações de blocos exploratórios de gás natural ainda nesta década, o que viabilizaria usinas térmicas operando próximas aos poços, com geração para o Sistema Interligado Nacional.

Com relação à expansão do sistema gerador, nos próximos dez anos, até 2021, o País necessita, considerando a autoprodução na indústria, de um montante de 80 mil MW (8 mil MW por ano). A prioridade é para a hidrelétrica (46%), a eólica (18%) e a biomassa do bagaço de cana-de-açúcar (13%). Estas três fontes seriam responsáveis por 76% da expansão do sistema gerador nos próximos dez anos.

As demais fontes estariam dentro da política de diversificar a matriz de energia elétrica, sendo constituídas de: geração a gás natural, com 15% de participação, e as demais, geração térmica a derivados de petróleo (leilões realizados na década passada), a carvão mineral e nuclear (Angra III). A capacidade instalada nacional, incluindo a autoprodução, necessária em 2021, atinge 197 GW. Com a parcela de Itaipu-Paraguai, a oferta total supera os 200 mil MW. Cerca de 60% do total necessário ao atendimento do mercado, nos próximos dez anos, sem a consideração da autoprodução, já se encontra contratado.

No horizonte 2011/2021, verifica-se um equilíbrio estrutural satisfatório entre a oferta e a demanda de energia, com sobras, ao longo de todo o período decenal, considerando as garantias físicas das diversas usinas do sistema gerador e as cargas previstas.

Em 2013, em função da hidrologia desfavorável nas principais bacias hidrográficas do

Sistema Interligado Nacional, foi necessária uma maior operação das térmicas, utilizando derivados de petróleo. É importante destacar que a operação do sistema hidrotérmico nacional considera a disponibilidade das térmicas nas hidrologias desfavoráveis, com prioridade para a segurança energética. Assim, na operação do sistema, são consideradas a curva de aversão ao risco e o nível meta, de modo a despachar as térmicas de custo mais elevado, fora da ordem de mérito econômico. O sistema Interligado Nacional está bem atendido, não se visualizando desequilíbrio entre a oferta e a demanda de energia elétrica.

5 – Operação e Expansão do Sistema / Aspectos Financeiros

O grande desafio do setor elétrico é viabilizar sua expansão física, com os elevados investimentos públicos e privados necessários à implantação dos empreendimentos, que são de alta capitalização e com longo prazo de maturação. O Brasil dispõe, atualmente, de regras claras e estáveis, estabelecidas por leis e decretos, constituindo-se num marco regulatório que promove a expansão física do sistema energético, viabilizando a “energia do amanhã”.

De acordo com o PDE 2021, os investimentos do Setor Energético Nacional, no período 2011/2021, alcançam R\$ 1,09 bilhão, correspondentes a 2,3% e a 10,7% do PIB e da FBKF (formação bruta de capital fixo), nesses dez anos, respectivamente. Nesse montante, petróleo e gás natural participam com 68%, energia elétrica, com 25%, e biocombustíveis, com 7%.

No caso do setor elétrico, os investimentos nestes dez anos são da ordem de R\$ 270 bilhões (25% do total do setor energético), sendo 20% para geração (51% em hidrelétricas e 30% em biomassa e eólica) e 5% para transmissão. Os investimentos em distribuição não estão considerados nesses montantes.

O BNDES aparece como o agente preponderante no financiamento dos projetos de expansão da infraestrutura energética brasileira, assegurando empréstimos entre 60 e 70% do capital necessário.

Os recursos financeiros, constituídos de próprios dos agentes do setor elétrico e financiamentos, estão sendo disponibilizados em montantes compatíveis com os dos investimentos necessários para a expansão do sistema elétrico nacional, prevista nas atividades de planejamento. Nesse sentido, o Setor Elétrico Nacional não identifica, no curto/médio prazos, restrições financeiras que possam dificultar ou, eventualmente, impedir a implantação dos programas de obras de geração e transmissão necessários a um adequado atendimento aos mercados previstos.

6 – O Consumidor de Energia Elétrica

A tarifa do consumidor residencial vem caindo nos últimos cinco anos. A tarifa média do consumidor residencial evoluiu de R\$ 405,00/MWh, em 2007, para R\$ 460,00/MWh, em 2012, mostrando incremento de 13%, taxa inferior ao IPC (FIPE) de 29%.

No caso do consumo industrial, considerando o mercado regulado, cativo das distribuidoras, a tarifa média evoluiu de R\$279/MWh, em 2007, para R\$ 346,00/MWh, em 2012, incremento de 24%, taxa também inferior ao IPC.

No caso do custo da eletricidade na produção industrial, é conveniente separar os setores eletrointensivos dos demais. A maioria da indústria brasileira, que representa cerca de 90% do valor agregado do setor, opera com custos de eletricidade inferiores a 1,5% do respectivo valor da produção.

Alguns setores eletrointensivos operam com margens maiores de custos de eletricidade, o que não significa que sejam necessários subsídios nas tarifas praticadas. Neste caso, cabe o papel do governo de estabelecer políticas industriais que estimulem a verticalização para produtos de maior valor agregado em alguns processos.

De qualquer forma, com a redução das tarifas entre 18% e 32%, (Lei nº 12.873 de 14/01/2013), já em prática em 2013, todos os setores serão beneficiados nos custos com eletricidade.

7 – O Funcionamento das Entidades Setoriais

Os agentes que fazem parte do quadro institucional do setor elétrico brasileiro foram criados com finalidades específicas e sem sobreposição de atividades. No curso de um pouco menos de uma década, os agentes têm fortalecido e adequado os seus instrumentos operacionais e quadros técnicos, com o objetivo de melhor cumprir com seus propósitos.

Podemos afirmar que o MME e os agentes envolvidos, como CMSE, Aneel, ONS, CCEE e EPE, estão convergentes nas ações que permitem um adequado planejamento da expansão do suprimento de energia elétrica e o seu acompanhamento, de maneira a atender a um crescimento econômico sustentável.

8 – Considerações Finais / Conclusões

A economia brasileira, avaliada através do PIB, apresenta índices per capita baixos quando comparados com os de diversos países do mundo, desenvolvidos e em desenvolvimento. O consumo de energia e de energia elétrica per capita do Brasil, como consequência, são também baixos, estando, atualmente, inferiores aos respectivos valores médios mundiais.

Isto significa que o consumo energético nacional, em função da evolução da população e do desenvolvimento econômico e social do País, deverá crescer a taxas semelhantes às dos últimos anos, por longos períodos de tempo. A conservação de energia e os programas de eficiência energética, sempre considerados nos estudos das demandas energéticas futuras, contribuirão para atenuar estas taxas de crescimento. Isto, no entanto, não impedirá que o consumo energético do País se desenvolva a taxas anuais

de crescimento, de forma sustentada, nos próximos 10 a 20 anos. Os valores estruturais estariam situados entre 4% e 5% ao ano.

Com relação aos recursos energéticos, o Brasil encontra-se numa situação muito favorável, pois o País dispõe de todas as fontes energéticas primárias, com grandes disponibilidades, quando comparadas às demandas energéticas no longo prazo.

Marcos regulatórios que permitam o desenvolvimento do setor energético de modo pleno são importantes. Nesse sentido, o Brasil dispõe de marcos regulatórios adequados para o setor de petróleo, gás natural e para o setor de energia elétrica.

Em relação à gestão do setor, o governo federal, por meio do Ministério de Minas e Energia, dispõe dos instrumentos necessários para a gestão adequada do setor energético do País, em especial do setor elétrico, destacando-se: 1) estabelecimento de políticas por meio do CNPE; 2) estudos de planejamento com visão de curto, médio e longo prazos; 3) leilões de obras de geração e de transmissão, com garantia de contratação de 100% da demanda, com antecedência de três a cinco anos; 4) monitoramento das condições de atendimento por meio do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), que acompanha o equilíbrio entre a oferta e a demanda de energia elétrica; 5) monitoramento para assegurar o abastecimento nacional de derivados de petróleo, de gás natural e de combustíveis renováveis; 6) rodadas de licitações para blocos exploratórios e campos marginais de petróleo e gás natural e para contratação do biodiesel para atendimento à mistura do diesel mineral.

Alguns resultados podem ser mencionados. O Brasil apresenta 99% de cobertura elétrica residencial, contrastando com a cobertura mundial de apenas 81%. O Programa brasileiro “Luz Para Todos” tem sido exemplo no mundo como facilitador do acesso à eletricidade pela população de baixa renda, que com as tarifas mais baixas terá maior oportunidade de acesso a bens de consumo duráveis.

No que concerne ao necessário compromisso com o planejamento energético, os estudos estratégicos de longo prazo, formuladores das políticas energéticas, estão sintetizados no Plano Nacional de Energia (PNE) 2030, que permite um melhor conhecimento da vida útil dos recursos energéticos no tempo e, adicionalmente, a visualização de oportunidades para formas de energia de maior prazo de maturação, como a nuclear. Assim, estes estudos permitem estabelecer as políticas e as alternativas de expansão do sistema energético nacional, que são definidas no âmbito do CNPE, orientando a expansão do sistema energético nacional.

No médio prazo, desde 2005, o MME vem realizando, de forma regular, os estudos de expansão do suprimento de energia, consubstanciados no PDE, no qual são elencadas as instalações energéticas necessárias para os próximos dez anos, nas áreas de energia elétrica, petróleo, gás, nuclear, carvão e biomassa, o que permite a programação dos leilões no tempo.

Em termos de evolução da matriz de energia elétrica nacional, neste horizonte decenal, visualiza-se uma tendência importante de elevação da participação das fontes renováveis, de 86% para 88%, em contraposição ao valor atual de 19% para a média mundial. Com relação à utilização de combustíveis fósseis, ocorre uma tendência de redução, de 10% para 8%, diante do valor de 68% da média mundial.

Um aspecto importante que diferencia, em muito, o Brasil da maioria dos países, refere-se ao fato de o País ser, atualmente, praticamente autossuficiente quanto ao suprimento das suas demandas energéticas. A participação das fontes nacionais alcançou, em 2012, patamares superiores a 90%, sendo a importação de energia oriunda da parcela paraguaia da Usina Hidrelétrica Binacional de Itaipu, do gás natural da Bolívia, do carvão mineral para a siderurgia e de pequenos intercâmbios elétricos nas fronteiras com os países vizinhos sul-americanos. Com a exploração do pré-sal, que ocorrerá nos próximos anos, o Brasil se tornará um exportador líquido de ener-

gia, com a comercialização do petróleo excedente no mercado internacional.

A fonte solar para produção de energia elétrica, com a tecnologia fotovoltaica, não se apresenta competitiva (custo no patamar de R\$ 400,00/MWh) com outras opções energéticas do País. Por esta razão, o seu desenvolvimento comercial e sustentável não deverá ocorrer no curto prazo. A redução de custo em nível internacional que tem ocorrido para esta alternativa poderá mudar este quadro.

No horizonte de mais longo prazo, após 2020, é difícil fazer previsões, considerando as incertezas em relação à futura expansão da economia nacional e do papel da energia no contexto econômico e social do País. A evolução tecnológica que deverá ocorrer e as prováveis modificações no modelo de desenvolvimento e no estilo de vida da sociedade terão uma grande influência no comportamento futuro das demandas energéticas. No entanto, algumas tendências poderão ser comentadas:

- O consumo de energia continuará crescendo, provavelmente a taxas mais reduzidas do que as do período até 2020, com valores típicos na faixa de 3%. Isto implicará necessidade de expansão do sistema elétrico brasileiro, na década de 2020 a 2030, em termos de capacidade instalada, em ritmo semelhante ao ocorrido na década anterior. Nos próximos 20 anos, o Brasil teria que expandir o seu sistema de geração em valores anuais de 7 mil a 8 mil MW. Esta expansão estaria dentro da capacidade da economia nacional de realizá-la.
- Na próxima década, 2020 a 2030, ocorrerá o esgotamento do potencial hidrelétrico nacional aproveitável de 160 a 180 GW. Deverão ser acelerados os programas de geração termelétrica, com unidades de baixo custo do combustível, com operação de base.

Neste caso, estariam contempladas: 1) a geração a gás natural, em ciclo combinado, com oferta do combustível em abundância (gás

convencional e não convencional nacionais) e preços competitivos para produção de energia elétrica; 2) a geração nuclear, considerando as necessidades futuras desta opção; 3) a geração a carvão mineral, com os recursos energéticos da região Sul e combustível importado para as regiões Nordeste e Sudeste, dependendo do desenvolvimento da tecnologia da queima limpa do carvão, por razões ambientais, inclusive os aspectos relacionados com as emissões de CO₂.

- As fontes alternativas, que o Brasil possui em grandes quantidades, certamente terão um papel relevante no suprimento das demandas energéticas, após 2020, visualizando-se um desenvolvimento sustentado das mesmas. Os programas de aproveitamento da eólica e da biomassa do bagaço de cana-de-açúcar deverão prosseguir em ritmo se-

melhante ao ocorrido na década passada. O aproveitamento da energia solar para suprimento de eletricidade, em função da redução dos custos desta alternativa, deverá se desenvolver de forma sustentada, considerando as amplas possibilidades do País.

- Os programas de eficiência energética, com avanços tecnológicos, deverão contribuir para reduzir as demandas de energia sendo, de certa forma, o suprimento de menor custo.
- No horizonte de mais longo prazo, os custos da energia, avaliados pelos marginais de expansão do sistema energético nacional, deverão se elevar, em função de o País ter que disponibilizar empreendimentos energéticos de custos mais elevados.

Energia Elétrica: Lições Não Aprendidas

.....
ROBERTO PEREIRA D'ARAUJO¹

1. Introdução

Discorrer sobre a importância da eletricidade numa sociedade moderna pode parecer um tanto tedioso, tal sua obviedade. Por sua função “sanguínea” na economia, percebemos o assunto como algo natural, quase automático. Na realidade, esse fluxo depende de diversos fatores que pairam sobre essa atividade. Aspectos geográficos, tecnológicos, privados, comerciais, climáticos e, por fim, políticos regem a confiabilidade e o preço desse serviço tão essencial. A sociedade só se dá conta de que precisa estar atenta em algumas ocasiões: quando a energia falta, quando se torna muito cara ou, pior, quando as duas situações ocorrem. Estes momentos, apesar do trauma, são didáticos, pois a partir deles os interesses conflitantes deveriam convergir para corrigir os rumos que levaram a uma situação indesejada por todos.

Como relata Bernard Tenenbaum em *“The California Power Crisis Lessons for Developing Countries”*, a crise advinda de especulações permitidas por um sistema desregulado provocou perdas ao mercado, aos consumidores e ao governo daquele estado americano. Nova Zelândia e Chile também enfrentaram problemas com uma regulamen-

.....
ROBERTO PEREIRA D'ARAUJO é engenheiro eletricista, M. Sc. e ex-chefe de departamento em Furnas. Autor do livro “Setor Elétrico Brasileiro: Uma aventura mercantil”. Diretor do Ilumina - Instituto de Desenvolvimento Estratégico do Setor Energético.

.....
¹ Agradecimentos a Ronaldo Lucio Nery pelas valiosas sugestões.

tação que, dada a forma de desenvolvimento dos sistemas existentes nesses países, estava longe de ser considerada uma fórmula de sucesso global.

O racionamento de 2001 no Brasil foi a maior das experiências de insuficiência de energia sentidas por um país sem desastres naturais ou guerras. A gestão adotada pelo governo contou com a ajuda do consumidor que conseguiu reduzir a carga em impressionantes 25%. Finda a vigência do decreto, a demanda retomou o crescimento, mas em um nível 15% abaixo dos verificados antes de 2001. Esse fato é de suma importância, porque, até hoje, há sequelas deixadas por esse período, como se verá neste artigo.

Numa perspectiva de dez ou até 20 anos, não se pode dizer que o setor elétrico esteja estagnado ou ameaçado. Percebem-se alguns atrasos de obras, aumentos de interrupções e problemas de coordenação entre instituições num setor agora fragmentado, mas não se pode afirmar que há falta de investimento.

O que é verdadeiramente espantoso é a perda da vantagem comparativa da energia a preços módicos. Como indicam dados da Agência Internacional de Energia, confrontos com sistemas de matriz energética semelhante são tão díspares que não se justificam nem com pretextos de câmbio ou impostos. A tarifa do Rio de Janeiro é o triplo da de Montreal, no Canadá. Cotejos com o próprio Brasil de 15 anos passados mostram aumentos reais de tarifa da ordem de 100%. Além disso, passamos a ter uma estrutura muito complexa, tornando um setor de tecnologia conhecida um mistério para a maioria das pessoas.

O Brasil sofreu uma profunda mudança de paradigma em tempo recorde e não foi uma simples aplicação de uma fórmula de sucesso em outros países. A transposição exigiu uma complicada, subjetiva e ainda incompleta adaptação de modelos típicos de sistemas térmicos. Portanto, para entender o que ocorre no nosso setor elétrico, não há como evitar alguma aridez de argumentos técnicos.

Em primeiro lugar, a adoção de reformas mercantis nos setores elétricos mundiais não está isenta de críticas. Paul L. Joskow, grande especialista em regulação, examinando o caso da Califórnia, dois anos antes da crise de 2001 – quando um único MWh chegou a valer US\$ 2.500 –, avalia que os *“modelos competitivos têm muita dificuldade em replicar as eficiências de sistemas com despacho centralizado e sinergia entre transmissão e geração”*. Tal observação é curiosa e importante por ser justamente o caso brasileiro.

John Byrne e Yu-Mi Mun em *“Rethinking reform in the electricity sector: Power liberalization or energy transformation?”* relatam que *“a experiência com a liberalização de setores elétricos em diversos países tem mostrado que a criação de um mercado genuíno é uma tarefa extremamente difícil. Após substituir monopólios, muitos países viram as empresas substituídas se reintegrarem. O resultado efetivo tem sido o surgimento de oligopólios que tendem a ser dominados por corporações multinacionais”*.

O assunto é controverso e, na literatura, não há consenso sobre a conveniência ou não da adoção de modelos competitivos. Este texto não tem sequer a intenção de deliberar teoricamente sobre a questão. Entretanto, a experiência brasileira se reveste de obstáculos e dificuldades não observadas em outros sistemas. As recentes medidas para redução tarifária, lamentavelmente, passaram ao largo dessas questões estruturais. Esse é o foco do artigo.

2. A evidente singularidade

Segundo informações da Agência Internacional de Energia, o Brasil gerou 2% da eletricidade

no mundo, numa lista onde os Estados Unidos respondem por mais de 20%. Apesar de marginal, a nossa matriz renovável nos coloca entre os líderes na produção de energia advinda de fonte não fóssil, uma raridade no mundo. Considerando apenas a hidroeletricidade, o Brasil ocupa o segundo lugar (12%), com a China em primeiro (15%). Apenas seis países (China, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Rússia e Noruega) detêm quase 60% dessa forma de produção. Mesmo nesse seleto “clube”, há outras características que nos diferenciam ainda mais. O predomínio da hidroeletricidade mostra que, enquanto a Noruega tem 99% de sua energia de origem hídrica, o Brasil tem 86%, o Canadá, 60%, a Rússia, 20% e os Estados Unidos, apenas 8%.

Afunilando ainda mais a seleção, há sistemas que armazenam a energia primária produtora da eletricidade – a água – em quantidades significativas. Com esse filtro, sobram apenas dois: o canadense e o brasileiro. Segundo o *World Water Development Report II*, o Canadá possui reservatórios capazes de guardar quase 700 km³. O Brasil figura em segundo lugar, com 500 km³.

O Canadá não tem um sistema integrado como o Brasil, mas a maior similaridade está no sistema de Quebec, capaz de armazenar o equivalente a três meses da sua carga, enquanto o brasileiro “guarda” cinco meses. Qualquer atividade que funcione com um estoque sabe que o bom atendimento da demanda depende da sua gestão. Uma decisão tomada no presente afeta o futuro e vice-versa. É um sistema com links temporais, característica inexistente nos sistemas de base térmica. Como o “fornecedor” da sua matéria-prima é a hidrologia de rios tropicais, a gestão com horizonte de longo prazo é ainda mais essencial.

3. “One size fits all”

Apesar das semelhanças, o Brasil não foi buscar no Canadá sua inspiração. Escolheu a Inglaterra, inclusive com a contratação dos consultores Coopers&Lybrand daquele país. É verdade que os setores elétricos no mundo

passavam por uma mudança de paradigma que, em certos sistemas, fazia todo o sentido. Mas, a década de 1990 foi pródiga em recomendar receitas genéricas independentemente de peculiaridades físicas. Foi uma espécie de “One size fits all” no mundo elétrico.

Para adotar um ambiente de mercado no Brasil, as usinas não podem comercializar a sua própria geração, pois a competição iria se chocar com o caráter cooperativo do nosso sistema. Assim, cada usina vende uma fração da energia total produzida. Essa “parcela” é calculada por uma complexa matemática que “emite” um certificado fixo, a garantia física, que, em teoria, é sua “contribuição” para o sistema. Portanto, diferentemente de outros exemplos, um “todo” se sobrepõe às partes, evidenciando características de monopólio natural. O primeiro ponto a se salientar no nosso mercado de energia é a desconexão do mundo real. O kilowatt-hora (kWh) que se comercializa não é o kWh gerado. Evidentemente, isso vai exigir uma complicada etapa de acertos entre o virtual e o factual. Um excelente exemplo da dimensão desse ajuste é que 72% da nossa capacidade instalada é formada de usinas hidráulicas. Apesar disso, elas são responsáveis por quase 90% da energia gerada, porque cobrem parte da garantia física das térmicas.

Adicionalmente, a nossa transmissão tem uma rara função sinérgica, pois eleva a quantidade de energia ofertada, ao transportar muita energia entre regiões, evitando vertimentos e, assim, transformando mais água em kWh. Cerca de 10% dos certificados das usinas são devidos ao papel integrador da rede. O segundo item notável é que, ao separar essas funções sinérgicas, o modelo já se choca com uma forte característica estrutural do sistema físico.

A variabilidade das aflúências e a diversidade hidrológica resultam em gerações variáveis, em contraste com os certificados de garantia física. Para maximizar a energia ofertada é necessário o despacho das usinas sob ótica monopolística, ou seja, o operador atua como se fosse o seu único

proprietário. A decisão é tomada com base em um parâmetro, o Custo Marginal de Operação (CMO), número em reais por megawatt-hora (R\$/MWh) que “traduz” o valor da água reservada no sistema. O operador lida com estimativas do futuro e precisa adotar alguns parâmetros subjetivos, tais como o custo do déficit de energia e a taxa de desconto do futuro. Os preços, que são concretos em outros sistemas, aqui, dependem dessas variáveis estimadas que ultrapassam em muito o âmbito do setor, mas, ironicamente, tornaram-se números internos sem uma ampla discussão sobre suas consequências. Outros parâmetros resultariam em diferentes CMOs, outros preços e distintas políticas de operação.

O CMO não é relevante apenas na operação. No planejamento, ele é fator de ponderação, definindo as grandezas comerciais dos leilões a partir de operações simuladas. Como se não bastasse, esse parâmetro é também o paradigma do preço de curto prazo no mercado livre, ambiente em que é feito o acerto entre o real e o certificado, levando a frequentes preços irrisórios e, de tempos em tempos, valores impagáveis. Assim, o terceiro ponto a salientar é que não há sistema no mundo em que uma variável matemática tenha a importância que tem o CMO no sistema brasileiro.

A priori, não há problemas em haver um mercado livre no nosso especial sistema. A dificuldade é aceitar que ele funcione com um preço virtual muito volátil, com viés de preço baixo, viabilizando a captura não isonômica de vantagens advindas da singularidade brasileira. Comparações com o Nordpool (Mercado entre Noruega, Suécia, Finlândia e Dinamarca) mostram que, de 2002 a 2011, o spot brasileiro apresentou um valor mínimo dez vezes menor e um máximo duas vezes e meia maior do que os ocorridos naquele mercado, evidenciando uma volatilidade bastante anormal para um mercado de energia.

Assim, pretensamente desconexa do mundo mercantil, toda a política energética e comercial está “aprisionada” numa metodologia matemática de alta complexidade, originária da operação.

Qualquer alteração em um dos lados provoca mudanças no outro.

Para ilustrar o entrelaçamento de problemas, a operação adotada em 2012 é reveladora. Partindo de níveis de armazenamento elevados e sob uma hidrologia que não pode ser classificada como crítica, a reserva se aproximou perigosamente de seu nível mínimo. Em 2013, teremos geração térmica na base da carga para compensar esse esvaziamento. Isso trará um custo adicional para o consumidor, uma vez que sua tarifa supõe um uso médio de térmicas muito abaixo do atual.

O fato é bem mais grave do que se supõe, porque atinge o planejamento, que, ao definir os certificados das usinas, simula uma operação mais “econômica” das térmicas, dado pelo conjunto de CMOs calculados nessa fase. Como já surgem evidências de que o critério precisa ser alterado, todos os certificados comerciais precisariam ser revistos, pois foram calculados sob outro conjunto de CMOs. Essa dissidência entre planejamento e operação vem se agravando pelo efeito da redução da capacidade de reserva relativamente à carga. O efeito, evidentemente, também atinge o mercado livre.

4. A Matriz Elétrica Brasileira

É sob esse cenário metodológico, singular e complexo que se trata a questão da matriz elétrica brasileira. Sem perder esse contexto, há dois grandes questionamentos:

I - Até que ponto se está realmente decidindo qual a matriz energética?

A questão ambiental afirma que a energia é a grande vilã do aquecimento global. Em função do potencial hidrelétrico brasileiro, o país tem posição privilegiada na produção de energia renovável, mas é preciso reconhecer que hidrelétricas podem provocar conflitos se considerada a dimensão regional. Afinal, apesar de não serem meras “fábricas” de kWh, são tratadas como tal sob o “pragmatismo” mercantilista.

Nesse contexto, é essencial questionar como o Brasil se insere na geopolítica mundial. O indicador “intensidade energética do PIB” revela a energia primária envolvida na economia. De 1980 até 2006, o Brasil passou de 9.000 para cerca de 12.000 BTU’s (unidade térmica britânica) por dólar de PIB, um incremento de 44%, mostrando que o país se “energizou” bem mais do que em 1980. No mesmo período, a maioria dos países desenvolvidos evoluiu no sentido contrário. Em 2006, eles precisam de aproximadamente 40% menos energia para “ganhar” US\$ 1,00, na comparação com 1980.

O interessante é registrar que a China e a Coreia do Sul registraram a mesma queda de intensidade. A Índia, a partir de 1996, também reverte a tendência da economia “energívora” e reduz o índice. Esse número nada diz sobre o consumo de cada país, que pode estar consumindo muito mais do que consumia em 1980. A diferença é que sua economia produz mais renda por unidade energética. Sob o ponto de vista capitalista, o “esforço” está valendo cada vez mais. O Brasil, ao contrário, usa cada vez mais energia para produzir o mesmo US\$ 1,00.

Qual será o nosso futuro? O Plano de Desenvolvimento Energético 2020 mostra que a característica “energívora” da economia será bastante aprofundada. Até lá, setores eletrointensivos mais do que dobrarão sua produção. Alguns exemplos: alumínio (166%), siderurgia (203%), ferro ligas (202%), cobre (351%), celulose (192%) e soda cloro (165%).

Um país que se dispõe a ser o fornecedor de produtos básicos para o mundo deve entender que, ao fazê-lo, está assumindo os riscos e custos crescentes do desenvolvimento das necessárias fontes de energia. Seria improvável achar que essa indústria pesada seria “servida” por leves usinas eólicas, biomassa e pequenas centrais hidráulicas. Conflitos ambientais, sociais e regionais são decorrentes da opção que fazemos. Esse registro é também importante para entender as recentes intervenções políticas feitas no setor.

II – Como hidrelétricas se ajustam num modelo competitivo?

O Brasil talvez não consiga explorar todo o seu potencial hidrelétrico. Em parte, porque ele pode estar superestimado, mas também porque novas usinas se aproximam da Região Amazônica. A Agência Internacional de Energia, ao comparar impactos ambientais de diversas fontes, faz uma importante observação sobre as hidrelétricas nesse contexto mercantil.

“Quase todas foram construídas sob um sistema que garantiam estáveis contratos de longo prazo. Isso assegurava uma taxa de retorno aceitável a esses investimentos. Num mercado competitivo, a estabilidade de receita não é garantida. Dado que requerem vários anos de planejamento e construção, a flutuação de preços, típica desse sistema, acaba por favorecer outras formas de geração. Por que, então, sob um ponto de vista econômico, construir hidrelétricas sob mercados competitivos? A razão ainda é o baixo custo de operação, além da imbatível flexibilidade técnica. Sob a pura lógica de competição de mercado, apesar desse diferencial, novas hidrelétricas estão em desvantagem como uma opção de suprimento.”

Hidrelétricas são avistadas por satélites, têm uma vida útil muito superior às outras formas de geração e, principalmente, podem prestar muitos outros serviços. Portanto, qual o sentido de se adotar um modelo mercantil em que elas entram em pé de igualdade com outras fontes? Como uma hidrelétrica na Amazônia pode competir com uma térmica em São Paulo? O planejamento de uma nova usina em regiões isoladas poderia ser uma boa chance de se pensar a integração de vários interesses. Portanto, em vez de mitigar impactos, a ótica deveria ser a de integrar a usina a uma visão de planejamento regional. Assim, há pouco sentido de se construir estes complexos

sem a participação da sociedade local e de ministérios, tais como Agricultura, Transportes, Integração Nacional, Turismo, Cidades e até Desenvolvimento Agrário.

A insistência em deixar “o mercado decidir” ampliou o problema ao criar um mecanismo de leilões genéricos que tenta se adaptar às singularidades do sistema, vencendo a fonte que, numa simulação da operação, tem o melhor Índice de Custo e Benefício. Na realidade, como o índice padece das subjetividades da adaptação, resultados inesperados podem ocorrer. Térmicas a gás, com alguma inflexibilidade de geração, apesar de custos mais baixos, podem perder os leilões para caras térmicas a óleo, menos despachadas. Ou seja, sob o modelo mercantil, gerar energia pode ser uma desvantagem.

A inserção das eólicas também é um caso complexo. Apesar de incipiente na matriz, já é perceptível a feliz não coincidência entre ventos e hidrologia. As térmicas recebem certificados de “garantia física” elevados justamente por complementar a hidrologia. As eólicas têm sido admitidas com fatores de capacidade altos, informados pelos fabricantes, mas não há estudos que reconheçam o efeito sistêmico similar às térmicas.

5. A questão tarifária como peça política

A experiência do racionamento teve um papel importante na mudança de governo em 2002. Em 2004, foram adotadas medidas corrigindo os erros mais óbvios da formulação anterior, sendo a retomada do planejamento e a exigência de contratação de longo prazo para as distribuidoras as mais importantes. Entretanto, permaneceu intacto o caráter mercantilista por certificados, com um mercado livre influenciado por um parâmetro matemático, uma excentricidade entre as estruturas de outros sistemas.

O irônico é que a Constituição de 1988, considerada “estatizante” por muitos, foi a semente do atual modelo do nosso setor elétrico. Tratando a exploração de potenciais hidráulicos com um

serviço público como qualquer outro, eliminou o princípio da “justa remuneração” constante na Carta de 1946 e tornou obrigatória a licitação, findo o termo da concessão.

Tal estrutura jurídica não é comum em sistemas hidrelétricos, pois uma usina não é apenas uma fábrica de kWh, e, em consequência, outros atributos são estranhos numa concorrência por preço. Canadá e Estados Unidos mantêm os concessionários, mesmo privados, justamente para poder se aproveitar da amortização do capital investido em prazos compatíveis com a extensa vida útil das hidráulicas sob os princípios da *return rate regulation*. Dos 50 estados americanos, apenas 15 estão sob a égide mercantil. A lei anterior, PUHCA, Public Utility Holding Company Act de 1935, continua válida na maioria. Uma empresa só perde a concessão de uma hidrelétrica se cláusulas contratuais forem descumpridas, e essa decisão é exclusiva do Ferc (Federal Energy Regulatory Commission).

Aqui, a partir Lei 10.848/2004, a tarifa passou a ser efetivamente definida “pelo preço”, perdendo o vínculo com os estágios de amortização e, evidentemente, com o conceito de serviço pelo custo já eliminado pela Lei 8987/95. Portanto, é preciso enfatizar que esse desacoplamento, previsto no modelo de 1995, foi confirmado na reforma de 2004.

Assim, a Lei nº 12.783, de 2013, ao ser justificada como um “resgate” de direitos do consumidor que “já teria amortizado a usina” é uma guinada de princípios, pois ressuscita a “justa remuneração do capital”, colidindo com as bases mercantis ainda vigentes. Além de transmitir insegurança regulatória, a reforma terá de enfrentar o desafio de harmonizar a convivência de dois modelos que têm fundamentos opostos.

A questão das concessões envolve muitos outros temas, mas está sendo usada apenas para a contenção das tarifas, pois os índices de aumento de preços são assustadores. Dados da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) mostram que, em 1995, a tarifa média residencial em R\$/

MWh era de 76,26 e a industrial, de R\$ 43,59. Em 2011, elas atingiram respectivamente 314,42 e 247,92. Descontada a inflação medida pelo IPCA no período (173,47%), o crescimento real da tarifa residencial foi de 70% e da industrial, 135%. Apenas esses números já deveriam ser capazes de provocar uma grande “imersão” no estudo das razões dessa explosão. Em 2004, ano da reforma feita no governo Lula, a tarifa industrial já tinha se elevado 76% acima da inflação e, misteriosamente, nem a indústria reclamava e nem o governo pensava em medidas para conter o apetite tarifário do modelo.

Mas, em 2012, a indústria (conduzida pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - Fiesp) lidera uma campanha declarando perda de competitividade e, ultrapassando qualquer limite institucional, acusa os preços das estatais, que, curiosamente, em função do leilão de 2004, foram os únicos que reduziram. O alto custo da energia brasileira é incontestável, mas, se ela fosse fator decisivo na competitividade da indústria em geral, as italianas e japonesas estariam quebradas, porque pagam até 60% a mais do que se cobra aqui. Além disso, segundo dados da Pesquisa Industrial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2010, excetuando-se os eletrointensivos, o peso da energia no custo da indústria não passa de 4,5%. Portanto, a perda de dinamismo da indústria nacional, que obviamente não depende apenas da energia, entra como peça política no cenário do setor e dá fortes indícios de grande influência da indústria pesada sobre o governo.

6. Remédio sem diagnóstico

As origens da elevação de tarifa são inúmeras. A cada decisão tomada durante esses últimos 15 anos, novos patamares de preço iam sendo atingidos numa verdadeira escalada:

- Descontratação das estatais em 2003, com troca de contratos até 150% mais caros;

- Aumentos de mais de 30% para as distribuidoras, compensando a queda de demanda pós-acionamento;
- Parcelas da conta de luz indexadas ao IGP-M;
- Criação de uma energia “de reserva”, apesar de termos uma energia que se diz “assegurada”;
- Custos fixos majorados como se fossem proporcionais ao mercado (erro apontado pelo Tribunal de Contas da União - TCU);
- Aumento do custo de transmissão (mais de 100% por quilômetro);
- Uso de geração térmica não prevista em função de óticas diferentes entre operação e planejamento;
- Proliferação de encargos, a maioria ironicamente criada após a reforma mercantil do setor;
- Sobre tudo isso, a intocada alta carga tributária.

Até 2007, a tarifa do mercado cativo subia, mesmo com os preços reduzidos das estatais, mas a indústria não reclamava. Enquanto ocorriam aumentos recordes, a energia das hidráulicas, descontratada, era “liquidada” no mercado livre por valores irrisórios. Obviamente, grandes consumidores migraram para esse mercado, aproveitando o “derrame” de energia quase gratuita oferecida pelo modelo. De 2003 a 2007, o número de consumidores livres passou de 49 para 602 e, hoje, o mercado representa quase 30% da carga total. Esse ambiente é cercado de segredos de informação por motivos estratégicos. Mas, é possível perceber comportamentos especulativos que, através de uma elevada proporção de contratos mensais *ex-post*, se aproveitam da predominância de preços extremamente baixos do CMO, uma óbvia singularidade brasileira. Ou seja, no modelo brasileiro é possível “capturar” 1 MWh por R\$ 16 ou pagar 30 vezes mais.

7. A redução de tarifas à custa das empresas públicas

Em sintonia com a campanha da indústria e sem a devida transparência, o governo emite a medida provisória 579 de 11 de setembro de 2012, que oferece a renovação antecipada das concessões sob drásticas reduções de receitas.

Evidentemente, o alvo principal era o grupo Eletrobras que construiu as usinas mais antigas e que, segundo a Fiesp e o governo, já estariam amortizadas. É óbvio que as concessionárias não decidem o quanto devem amortizar ou depreciar a cada ano. Portanto, a quantia exata estava registrada nos balanços do setor, que, até essa intervenção, tinha um dos mais rígidos manuais de contabilidade do país. Mas, se fosse aplicar o regulamento existente, o governo iria expor o fato de que as empresas nunca deixaram de investir em suas antigas usinas e o resultado não seria suficiente para a redução prometida².

Como conseguir tarifas 20% menores sem interferir em quase nenhuma das causas? Como conseguir, se apenas 20% das usinas estavam em final de concessão? Como atingir tal objetivo se a parcela de energia comprada não ultrapassa 40% das contas e nem toda é originada de hidráulicas? Como conseguir pela redução do custo da transmissão, quando, apesar de 70% das linhas estarem sujeitas à intervenção, essa parcela não chega a 10% do custo final? Como reduzir tarifas se nem todas as empresas aceitariam a imposição?

Contrariando sua independência e a própria atuação com o outro sistema contábil, a Aneel institui a tarifa por usina, uma excentricidade, pois, no resto do mundo, quem tem “tarifas” são as empresas. O conceito de concessão foi atingido, pois, ao sujeitar uma receita compulsória para as usinas e linhas como se fossem ativos estanques, três malefícios são implantados:

.....
 2. Os balanços financeiros do setor, além de perderem a isonomia entre empresas, perdem qualquer avaliação temporal, dada a brutal descontinuidade dos números.

1. As empresas passam a ser meras “empreiteiras” de operação e manutenção (O&M), perdendo a iniciativa de investir, pois, qualquer despesa que não for classificada como O&M deve ser previamente autorizada pela agência reguladora. Essa situação colide com o conceito de concessionário que, por definição, age em nome da União, merecendo deste a confiança através da devida fiscalização quanto à qualidade. Sendo estatais, sujeitas a regras rígidas de contratação e licitação, a complexidade e a burocracia impõem ineficiência. Empresas decidem investir em melhorias para não perder mercado, para evitar acidentes e até para não serem multadas pelo operador do sistema ou pela própria agência reguladora. Sendo a empresa a mais profunda conhecedora dos detalhes de uma instalação, como imaginar que a agência reguladora será capaz de julgar em tempo hábil as necessidades de usinas tão diferentes? Pode-se imaginar os problemas judiciais que surgirão quanto à apuração de responsabilidades no caso de falhas.
2. Por outro lado, com um orçamento exclusivo para sua atividade, a usina ou linha deixa de participar da vida da empresa, que, sendo uma concessionária, tem uma inserção na sociedade que não se limita a gerar e transmitir energia. Basta observar o envolvimento da usina no universo microeconômico dos municípios no entorno dos reservatórios. Como exemplo, a usina de Furnas, atingida pela medida, mantém diversos convênios históricos com os municípios vizinhos que, obviamente, não podem ser classificados como compromissos de O&M. Também serão quebrados vínculos com laboratórios, estudos, patrocínios e convênios fora dos limites geográficos da usina, ameaçando um patrimônio intangível, construído ao longo de décadas.
3. A transmissão das estatais, base essencial da rede básica, imbuída do transporte de energia

entre regiões, já sofrera uma enorme redução de receita por ocasião das privatizações, então iminentes. Como não havia tarifas separadas para a geração e transmissão, a ideia foi deslocar toda a rentabilidade do conjunto para as usinas, que seriam vendidas. Portanto, a lei nº 12.783/2013 irá provocar uma redução adicional à já deprimida receita. Isso ocorre justamente no principal elemento responsável pela não ocorrência de interrupções e que, com certeza, necessitará de modernização por causa da complexidade adicional do sistema ao criar uma rede com vários proprietários. Uma burocracia equivalente à do primeiro item certamente exigirá recursos do Tesouro, pois o que se demanda não poderá ser classificado como O&M.

Como se não bastasse o “desacoplamento” contábil de usina e empresa, os valores foram definidos por uma matemática contestável, na qual, dada a capacidade instalada e uma estimativa da geração, a Aneel atribui a tarifa. Para ilustrar a simplificação, uma usina de 800 MW com duas turbinas de 400 MW tem exatamente a mesma despesa de O&M que outra com oito máquinas de 100 MW. Condições ambientais, grau de automação e restrições de operação foram desprezadas pela Aneel.

A partir da vigência da lei, a Eletrobras terá sua receita reduzida em 70% da noite para o dia, outro ineditismo mundial. A tarifa média das usinas “amortizadas” de Furnas será de R\$ 9,73/MWh e a da Chesf, de R\$ 7,10/MWh, que são extremamente baixas. Comparações internacionais apontam para o dobro desses valores. Em termos do preço anterior, a redução ultrapassa 90%, e, em conflito com toda essa futura penúria, a Eletrobras permanece envolvida em todos os projetos ditos estruturantes, com investimentos comprometidos da ordem de R\$ 25 bilhões. Para os investidores no mercado de capitais, as modificações foram mal recebidas, impondo uma redução de 57% no preço das ações da Eletrobras nos últimos seis meses.

Como os prazos das concessões não findaram, alguma indenização por ativos não amortizados seria devida. Os registros contábeis do setor foram abandonados, pois os recursos disponíveis estavam limitados a R\$ 20 bilhões da Reserva Global de Reversão, encargo criado para esse fim na década de 1950. Apesar de não existirem duas usinas hidrelétricas iguais, o critério adotado foi o de “Valor Novo de Reposição”, que avalia o montante investido a partir de uma usina virtual que “emula” a usina real. Essa prática foi apoiada a partir dos exemplos de usinas consideradas paradigmas de baixo custo, como Santo Antônio, Jirau, Belo Monte e Teles Pires.

Curiosamente, as usinas de Xingó e Santo Antônio têm aproximadamente a mesma garantia física. Santo Antônio, considerada um exemplo, prevê investimentos de R\$ 15,1 bilhões. A Aneel estimou em 48,47% o percentual do investimento não amortizado de Xingó, fixando em R\$ 2,9 bilhões o valor devido. Adotando Santo Antônio como parâmetro, o valor deveria atingir R\$ 7 bilhões, mas o valor registrado pela Chesf é de apenas R\$ 4,4 bilhões. O caso serve para mostrar que cada usina percorreu dificuldades e facilidades próprias da época em que foi construída e essas comparações são arbitrárias. Na realidade, esse resultado surpreendente seria obtido para qualquer das quatro usinas mencionadas, e o conceito de Valor Novo de Reposição, se aplicado à própria Santo Antônio, subestimaria o investimento.

Outras propostas também vão afetar o consumidor cativo. Como a energia das usinas amortizadas será alocada para as distribuidoras na forma de “disponibilidade”, o risco de hidrologias insuficientes será assumido pela empresa que, obviamente, repassará ao seu consumidor. Uma nova estrutura tarifária prevê a adoção de “bandeiras tarifárias” quando o preço para o consumidor variaria de acordo com o custo de operação. De acordo com documentos divulgados pela Aneel, haveria a aplicação de três bandeiras: verde, amarela e vermelha. Na bandeira amarela, haveria um valor acional de R\$15/MWh sobre a

verde; na vermelha, R\$30/MWh. Elas podem trazer mais conflitos, pois não há como distinguir os consumidores que “merecem” receber a “multa”. Assim, os “econômicos” seriam gravados da mesma forma do que os “perdulários”. Além disso, se a situação dos reservatórios vai ser um sinal para o mercado cativo, por que não propor um desconto quando eles estão cheios?

8. Conclusão

Por não reconhecer sua própria singularidade, o Brasil adotou um modelo mimetizado de sistemas térmicos e, apesar das lições, ainda vacila entre princípios regulatórios opostos, gerando uma estrutura confusa que não atende adequadamente a nenhuma das filosofias.

Na Lei nº 12.783, percebe-se uma tentativa de introduzir uma variante tímida do modelo de comprador majoritário, sugerido ao governo em 2003, mas nunca divulgado³. Baseado em contratos por capacidade (MW) com uma instituição pública (que não necessitaria ser estatal), a ideia seria a de reconhecer que, dada a variabilidade da geração real de cada usina, não tem sentido a adoção de um mercado virtual de certificados fixos de energia (MWh), que dependem de critérios, no mínimo, discutíveis.

Usinas podem ser privadas, mas a sua energia natural, a água, pertence a todos. Portanto, qualquer acréscimo de geração advinda de hidrologias favoráveis não poderia ser apropriado no mercado por um preço que nada tem a ver com custos de produção. Excessos financeiros advindos de períodos de bonança hidrológica seriam usados para compensar a situação inversa. O sistema, menos fragmentado e bem mais apropriado às singularidades brasileiras, traria segurança aos investidores, que receberiam uma receita fixa pela usina e não estariam sujeitos aos riscos hidrológicos, que seriam repassados ao comprador majoritário. Claro que ne-

.....
3. O capítulo 4 do livro “Setor Elétrico Brasileiro: Uma Aventura Mercantil” descreve a estrutura em detalhe.

nhum sistema é perfeito, mas não tendo sido debatido, foi abortado no nascimento.

Recentemente, impostos foram cortados para incentivar o setor automobilístico, mas, no caso do setor elétrico, a elevada carga tributária permaneceu intocada. A redução de alguns encargos setoriais irá inclusive exigir recursos adicionais do Tesouro, o que nada mais é do que recurso do contribuinte. Numa peculiar analogia, se a Lei nº 12.783/2013 fosse usada para os automóveis, o governo reduziria o preço da matéria-prima, o aço, como já fez no passado. Como o setor siderúrgico não é mais estatal, a solução intervencionista não seria viável. Sob esse argumento, alguns dirão que a solução é a privatização. Talvez seja, mas, seria necessário explicar porque tantos projetos ainda dependem de parcerias com empresas públicas.

A regulamentação do setor está de tal forma enredada em decisões desestruturadas que se transformou num grande quebra-cabeça. O setor necessitaria de um amplo diagnóstico que envolvesse as instituições públicas e privadas, universidades e associações setoriais para examinar todos os problemas técnicos, regulatórios e políticos envolvidos. A proporção da tarefa associada a recentes demonstrações de pouco diálogo por parte do governo parecem afastar essa possibilidade.

As medidas adotadas para a redução tarifária preferiram fragilizar a maior empresa de geração e transmissão da América Latina, em vez de atacar suas causas. Há dúvidas de que essa política possa ser sustentada no longo prazo e, apesar de todo o trauma, com consequências imprevisíveis, continuaremos um “ponto fora da curva” entre sistemas com matriz energética semelhante.

A sociedade brasileira tem grande dificuldade de compreender a complexidade técnica do tema e, equivocadamente, só vislumbra o prisma “privatização *versus* estatização”. Por outro lado, as sofríveis performances de alguns serviços privatizados e a crescente interferência técnica, política e gerencial nas empresas federais dão a impressão de que, hoje, não sabemos nem privatizar e nem gerir empresas públicas.

O “canto da sereia” da energia mercantil não foi tão amplo quanto se imagina. Na realidade, nunca existiu essa receita de bolo global. Cada país adotou um sistema específico à sua própria realidade. Nesse quadro, o Brasil parece ser uma lamentável exceção, pois foi buscar o seu caminho em experiências alheias incompatíveis com sua natureza.

Setor Elétrico Brasileiro: Planejamento de Longo Prazo *Versus* Pressões de Curto Prazo

.....
CLAUDIO J. D. SALES

1. Introdução

O setor elétrico brasileiro é intrinsecamente complexo: multidisciplinar, intensivo em capital, cujo retorno é medido em décadas, e sujeito a fortes interesses econômicos e interferências políticas. Por causa dessa arquitetura, qualquer tentativa de condução do setor com base em fórmulas mágicas e receitas prontas é fadada a um retumbante fracasso.

Apesar disso, a observação atenta das últimas décadas revela que sempre retornam as ondas de grupos de pressão e indivíduos que se apresentam como visionários e redentores. De tempos em tempos, surgem “modelos nunca antes pensados”, “metodologias revolucionárias” e outras pérolas que, conforme previsto, sempre sucumbem às simplicidades irredutíveis da lógica econômica, da disciplina financeira e da boa engenharia.

.....
CLAUDIO J. D. SALES é presidente do Instituto Acende Brasil, organização que desenvolve estudos, consultoria, programas de treinamento e vários outros projetos e ações voltados ao aumento da transparência e à sustentabilidade do setor elétrico brasileiro (www.acendebrasil.com.br). Antes de liderar a equipe de mestres, doutores e executivos do Instituto Acende Brasil, foi conselheiro de empresas, como Cemig e Energisa, e presidente da Mirant do Brasil. Publicou, nos últimos anos, centenas de artigos na imprensa brasileira e tem se envolvido na formulação de inúmeras políticas públicas do setor elétrico. É engenheiro mecânico-industrial pela PUC-Rio e frequenta o Harvard President’s Management Program.

Neste contexto, a mentalidade da condução do setor por meio de decretos e notas técnicas, muitas vezes motivada pelas sedutoras armadilhas do populismo e do uso político, destaca-se como a principal ameaça a ser combatida, para que nosso setor um dia atinja seu pleno potencial.

Uma das possíveis maneiras de contribuir para afastar a ameaça acima passa por um diagnóstico objetivo dos principais problemas enfrentados pelo setor ao longo das suas principais dimensões. A equipe de executivos e pesquisadores do Instituto Acende Brasil organiza seus projetos e ataca os problemas de nossos clientes ao longo de oito dimensões setoriais:

1. Regulação e política tarifária;
2. Rentabilidade;
3. Governança corporativa;
4. Situação de oferta de energia;
5. Atuação da agência reguladora;
6. Carga de tributos e encargos;
7. Política de leilões regulados; e
8. Meio ambiente e sociedade.

Cada uma dessas oito dimensões, por sua vez, encerra complexidade e desafios suficientes para entreter as melhores mentes em busca de soluções. Por limitação de espaço, este texto concentrar-se-á na discussão dos três primeiros temas, todos eles afetados por interferências políticas e manobras populistas.

2. Regulação e Política Tarifária

A discussão sobre a regulação tarifária é altamente técnica e permeada de jargões derivados da combinação de conceitos de engenharia, estatística, economia, finanças, contabilidade e direito. A complexa terminologia, quando somada aos modelos matemáticos e estatísticos, acaba por alienar grande parte da sociedade de uma discussão de alto impacto para consumidores e setores produtivos.

Para se entender a regulação tarifária, é necessário conhecer quais são os componentes da tarifa de energia elétrica, como cada componente é definido e como funciona o regime de reajuste e revisão periódica das tarifas.

A tarifa de energia elétrica é o preço regulado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) que deve ser pago pelos consumidores finais como contrapartida pelo acesso à energia elétrica fornecida pelas concessionárias de distribuição (distribuidoras).

A tarifa é:

- a) Reajustada anualmente pela inflação e por ganhos de produtividade esperados; e
- b) Revisada periodicamente – com frequência que varia de três a cinco anos, conforme estabelecido no contrato de concessão de cada distribuidora – para que seja promovido um realinhamento geral de custos de operação e manutenção, base de ativos e remuneração de capital.

2.1 Composição da Tarifa

Apesar de a tarifa ser paga para a distribuidora de energia, a maior parte dela não se destina à distribuidora. A maior parte da tarifa é repassada pela distribuidora para outros agentes da cadeia produtiva de energia elétrica (geradoras e transmissoras) e para governos, na forma de pagamento de tributos e encargos.

Menos de um terço da tarifa de eletricidade é destinada à distribuidora.

Nas Revisões Tarifárias Periódicas, são redefinidas as chamadas “Parcelas B” de cada uma

das distribuidoras, parcelas estas que representam o único componente que afeta a situação econômico-financeira das distribuidoras. Isto porque, apesar de as tarifas de fornecimento das distribuidoras serem reguladas pela Aneel, a maior parte da tarifa é composta de custos oriundos de outros segmentos do setor, que são meramente repassados pelas distribuidoras para os consumidores finais. Tais custos, não gerenciáveis pelas distribuidoras, compõem a chamada “Parcela A” da tarifa.

2.2 Parcela A

Como já mencionado, a maior parte da tarifa destina-se aos elos do montante da distribuição: geração, transmissão e encargos. Esta parte da tarifa é denominada “Parcela A” da tarifa.

Trata-se de custos “não gerenciáveis” pelas distribuidoras, sendo simplesmente repassados pela distribuidora para os consumidores. Além disso, uma vez consolidadas as Parcelas A e B, são, então, aplicados os tributos sobre esse montante.

A Aneel dispõe de pouca influência sobre a Parcela A e sobre os tributos que incidem sobre a tarifa já que se trata, na maior parte, de atividades cujos preços não são diretamente regulados pela agência.

A parte da tarifa destinada às geradoras é determinada por contratos de suprimento de longo prazo. Em alguns casos, o valor pago pela geração é determinado pelo governo federal, por meio da legislação, como no caso do suprimento de energia proveniente da Itaipu Binacional.

Outros contratos de suprimento de energia têm seus preços estabelecidos de forma concorrencial, por meio de leilões públicos administrados pelo governo federal, como é o caso dos Contratos de Comercialização de Energia em Ambiente Regulado (CCEAR). Neste caso, a Aneel regula as tarifas apenas indiretamente por meio dos editais dos leilões.

Do mesmo modo, a maior parte dos custos associados à transmissão também é predeterminada em contratos de longo prazo com valores

definidos por meio de licitações públicas promovidas pelo governo federal. Esses custos são rateados pelos agentes do setor por meio da Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (Tust).

Há, ainda, os encargos (que compõem a Parcela A) e os tributos (que incidem sobre a Parcela A e Parcela B consolidadas), cujos valores são determinados pelos governos federal, estadual e municipal e pelo Congresso Nacional, por meio de leis e decretos.

Qualquer análise sobre as causas da variação das tarifas precisa levar em conta a anatomia acima descrita. Muitos dos erros conceituais – propositais ou não – que têm sido cometidos, em vários fóruns, não aconteceriam se esta realidade fosse considerada.

2.3 Parcela B

A parte da tarifa que a Aneel regula de forma mais direta é denominada “Parcela B”. Esses são os custos sob controle da distribuidora.

As distribuidoras incorrem em dois tipos de despesas no provimento do serviço de distribuição: (i) despesas operacionais e (ii) despesas de capital.

As despesas operacionais incorridas por uma distribuidora são os custos de operação e manutenção referentes à prestação dos serviços de distribuição de energia elétrica: gastos com pessoal, administração, materiais, serviços contratados de terceiros, arrendamentos, aluguéis, seguros etc.

Além das despesas operacionais, existem as despesas de capital que tomam a forma de investimentos em ativos: subestações, linhas de transmissão, imóveis, veículos e sistemas de informática.

O estoque de investimentos realizados pela empresa compõe a sua base de remuneração, que por sua vez passa a ser remunerada pelo custo de capital. O custo de capital representa o custo de captação de recursos financeiros incorrido pelas empresas. O pagamento dos investimentos é feito à medida que os ativos são depreciados. A taxa de depreciação é baseada na vida útil média esperada dos ativos.¹

1. Para mais detalhes, vide Instituto Acende Brasil (2011). *Tarifas de Energia e os Benefícios da Regulação por Incentivos*. White Paper 3, São Paulo, 24 p.

Os custos operacionais são aqueles incorridos com pessoal, materiais, serviços de terceiros e outras despesas na prestação de serviços de distribuição de energia elétrica.

O custo de operação e de manutenção deve ser suficiente para garantir o funcionamento da empresa concessionária. No Brasil, a Aneel utilizou, até o segundo ciclo de Revisão Tarifária Periódica, o modelo de “Empresa de Referência” para avaliar os custos operacionais das empresas.

Para a metodologia do terceiro ciclo de Revisão Tarifária Periódica, a Aneel passou a adotar um modelo de Análise Envoltória de Dados (Data Envelopment Analysis – DEA) para definir os custos operacionais eficientes das empresas, com base numa análise comparativa do desempenho das empresas de distribuição.

2.4 Regime de Tarifa pelo Custo

Até o início da década de 1980, o regime de regulação de tarifas empregado na maioria dos países era a Regulação pelo Custo do Serviço (conhecida na literatura internacional como “Cost Plus Regulation”). Na Regulação pelo Custo do Serviço, o regulador apura a base de remuneração e os custos operacionais incorridos pela empresa regulada a partir de seus dados contábeis para definir a sua tarifa.

Apesar de este regime ser eficaz para coibir o abuso de poder de mercado e de proporcionar segurança à empresa regulada quanto à remuneração de seus custos, o que se observa no longo prazo é que ele favorece a escalada dos dispêndios além do nível desejável.

Neste regime regulatório, os custos efetivamente incorridos são repassados à tarifa, o que faz com que o custo de serviço não tenha impacto na rentabilidade da empresa. Neste contexto, a empresa não tem incentivos para conter novos investimentos desnecessários e gastos operacionais ineficientes. Pelo contrário. Este regime incentiva a empresa a sempre investir e gastar mais, pois investimentos e gastos operacionais adicionais permitem que a empresa eleve a qualidade

e a confiabilidade do sistema de distribuição, ao mesmo tempo em que eleva as suas receitas.

Este incentivo pode ser benéfico por algum tempo, mas, no longo prazo, tal regime regulatório leva a uma situação em que os custos adicionais associados aos investimentos e aos gastos operacionais superam os seus benefícios. Apesar disto, a empresa continua a ter incentivos para buscar a expansão dos gastos, resultando em sobreinvestimento e empresas ineficientes.

Essa prática chegou a ser taxada de “gold plating” (banhar a ouro). Não se contestava o custo dos dispêndios realizados pelas empresas. O que se contestava era o custo-benefício daqueles dispêndios. O benefício adicionado pelos investimentos e custos operacionais superava o custo adicional? A resposta a esta pergunta é de difícil quantificação devido à assimetria de informações entre regulador e regulado.

Para superar este problema buscou-se um novo regime regulatório que proporcionasse incentivos para que as empresas reguladas minimizassem os custos de fornecimento: a Regulação pelo Preço.

2.5 Regime de tarifa pelo preço ou regulação por incentivos

O regime de Regulação pelo Preço (ou “Price Cap Regulation”, na literatura internacional) é baseado num princípio muito simples: o desacoplamento entre os custos de fornecimento, de um lado, e a tarifa de energia elétrica, de outro lado.

Esse desacoplamento é obtido fixando a tarifa de fornecimento por um prazo preestabelecido, independentemente da progressão dos custos da empresa durante este prazo. Desta forma, a empresa pode capturar ganhos decorrentes da redução de seus custos por um prazo determinado porque, com as tarifas fixas, a redução de custos obtida pela empresa resulta em margens maiores. Este regime também beneficia o consumidor: no final do ciclo tarifário, os ganhos de eficiência são repassados ao consumidor por meio da Revisão Tarifária Periódica, evento em que a tarifa é recalculada.

O novo regime tarifário implica a tolerância de tarifas acima do custo de serviço por um prazo pré-especificado. Estes ganhos servem para incentivar a empresa a empreender esforços e investir em inovações que possam resultar na redução do custo de serviço. Apesar de este regime tarifário permitir tarifas acima do custo do serviço por um período preestabelecido, o regime é benéfico para o consumidor, pois leva a empresa a buscar maior eficiência, reduzindo o custo de serviço ao longo do tempo. Os lucros adicionais incorridos pelas empresas surgem de ganhos de eficiência que, dificilmente, seriam obtidos na ausência da estrutura de incentivos proporcionada pelo regime de Regulação pelo Preço.

Outro benefício do desacoplamento entre a tarifa e os custos ao longo do ciclo tarifário é a alocação dos riscos. O desacoplamento acaba por alocar uma parcela maior do risco ao agente que pode melhor gerir o risco: a distribuidora. Ao fixar a tarifa pelo período tarifário, a empresa passa a ficar exposta a variações nos custos decorrentes de alterações nos custos dos seus insumos e de variações na demanda. Isso faz com que a empresa busque mitigar esses riscos incorporando essas considerações ao seu plano estratégico.

O objetivo principal da Regulação pelo Preço é proporcionar incentivos para que a empresa busque a eficiência, razão pela qual esse regime é comumente descrito como “Regulação por Incentivos”.

Porém, os benefícios do regime de Regulação pelo Preço só podem ser assegurados se houver um arcabouço institucional robusto. É preciso que haja condições que assegurem o cumprimento de contratos de longo prazo. Para isto é importante que haja instituições de Estado fortes, independentes e autônomas. O Brasil fortaleceu suas instituições ao longo das últimas décadas e tem as condições necessárias para colher os frutos da adoção da Regulação pelo Preço.

Um elemento essencial do regime de Regulação pelo Preço implementado em diversos países, e que também foi adotado no Brasil, é a incorporação de um Fator X. A ideia do Fator X consiste em repassar os ganhos de produtividade mínimos que se espera obter ao longo do ciclo tarifário.

Apesar da atratividade conceitual do regime de Regulação pelo Preço, na prática, os governos e reguladores se deparavam com a grande dificuldade de se comprometer a não interferir nas tarifas por longos períodos de tempo. Politicamente, era difícil aprovar um regime regulatório que “restringiria” o poder do regulador de interferir nas tarifas. A adoção do Fator X foi um instrumento adotado para tornar este compromisso de não interferência mais palatável.

Ao exigir que as empresas concessionárias se comprometessem a compartilhar com os consumidores parte dos ganhos de produtividade que se vislumbrava serem possíveis obter ao longo do ciclo tarifário, tornava-se mais fácil aceitar o comprometimento do regulador de não interferência nas tarifas durante o ciclo tarifário.

Neste regime, as tarifas são ajustadas anualmente (Reajustes Tarifários Anuais) pela inflação e descontadas de um ajuste para os ganhos de produtividade a serem repassados ao consumidor por meio do Fator X. Já nas Revisões Tarifárias Periódicas, que ocorrem com periodicidade fixa (geralmente, a cada quatro ou cinco anos), o Fator X é redefinido de forma a repassar aos consumidores os ganhos de produtividade efetivamente conquistados.

Desta forma, a variação das tarifas passa a ser mais gradual, e o tempo para repasse dos ganhos de produtividade conquistados é alongado, proporcionando maiores incentivos para as empresas buscarem minimizar os seus custos.

2.6 Conclusões e Recomendações sobre a Política Tarifária

Estamos vivendo a implementação do Terceiro Ciclo de Revisões Tarifárias. Como no ciclo anterior, a Aneel abriu uma audiência pública em 2010 (Audiência Pública nº 040/2010) para discutir mudanças metodológicas que seriam adotadas nas revisões tarifárias vindouras.

Os componentes das tarifas que sofreram as maiores alterações metodológicas na proposta foram: os custos operacionais e o Fator X.

Para a definição dos custos operacionais, a proposta foi substituir a definição de custos operacionais com base no modelo de “Empresa de Referência” por um modelo comparativo (benchmarking) utilizando a Análise Envoltória de Dados (“Data Envelopment Analysis” – DEA).

O regime regulatório do setor elétrico brasileiro é um regime resultante de anos de refinamentos. Ele incorpora a experiência e aprendizado acumulado por reguladores, empresas e acadêmicos ao longo de muitas décadas. O regime de Regulação pelo Preço surge da constatação de que o regime regulatório pode ser moldado de forma a proporcionar incentivos para que as empresas internalizem a busca incessante pela eficiência. O regime reconhece que o custo dos incentivos é pequeno em relação aos ganhos de longo prazo resultantes da maior produtividade.

O regime regulatório em vigor já apresenta uma estrutura de incentivos relativamente modesta. Mas, de forma surpreendente, a proposta da Aneel reduziu drasticamente essa estrutura de incentivos. Apesar de seus méritos conceituais, a proposta pe- cou principalmente nos seguintes quesitos:

- Implementação precipitada;
- Computada a partir de uma base de dados limitada e precária;
- Sem uma adequada avaliação da robustez dos modelos sugeridos; e
- Com um entendimento pouco preciso a respeito da natureza dos ganhos de produtividade na distribuição de energia elétrica.

Em relação ao último item, não ficou clara qual seria a origem dos ganhos de produtividade. Ela seria primordialmente explicada pela “evolução técnica” ou por ganhos de escala? Quais são os determinantes da evolução técnica? O que proporciona ganhos de escala? Entender os fatores que determinam os ganhos de produtividade é essencial para que se possa estruturar o regime regulatório de forma a fomentar a eficiência.

Assim como a busca de ganhos de produtividade, o aprimoramento da regulação tarifária é dispendioso, custoso e arriscado. É uma tarefa que precisa ser realizada com cautela para não perturbar o delicado equilíbrio que a Agência procura manter entre os interesses de todos os agentes envolvidos: consumidores, empresas e governo.

Tais cuidados precisam ser incorporados ao desenvolvimento da metodologia do 4º Ciclo de Revisão Tarifária Periódica que, para o bem de todos, deveria ser iniciado o quanto antes para o devido amadurecimento deste capítulo essencial para a sustentabilidade de longo prazo do setor elétrico.

3. Rentabilidade do Setor

Toda empresa precisa gerar lucros para sobreviver. Todo empreendedor, quando aplica os seus recursos financeiros em um negócio, espera obter um retorno compatível com o grau de risco envolvido. Na ausência desta expectativa, os empreendedores não teriam incentivos para investir, o que comprometeria o crescimento da economia e o bem-estar futuro da sociedade.

Apesar de ser um componente necessário de qualquer atividade econômica, o tema “rentabilidade” é muito mal compreendido. As discussões sobre a rentabilidade das empresas são frequentemente marcadas por reações passionais arraigadas em preconceitos que, muitas vezes, não são apoiados em fatos.

O quadro comparativo da Tabela 1 apresenta os diferentes componentes de custos considerados em medidas de rentabilidade usualmente utilizadas no setor financeiro.

O melhor indicador de rentabilidade para fins de avaliação da sustentabilidade de uma empresa é o Valor Econômico Agregado (“Economic Value Added”, ou EVA).

O EVA mede a rentabilidade de uma empresa, considerando todos os seus fatores de produção (trabalho, terra e capital), inclusive o custo de oportunidade do capital imobilizado em ativos fixos.

3.1 Mensuração da Rentabilidade do Setor Elétrico

Para se obter um indicativo da rentabilidade do setor elétrico brasileiro, uma parceria entre o Instituto Acende Brasil e a Stern Stewart & Co. tem produzido estudos periódicos que computam o EVA® de um conjunto de empresas do setor. O primeiro estudo foi realizado em 2005, o segundo em 2007 e o mais recente em 2010.

Como o setor elétrico é um setor intensivo em capital, a incorporação do custo de oportunidade do capital é absolutamente crucial para a correta mensuração de sua rentabilidade. A experiência da Stern Stewart & Co. somada à padronização do cômputo do EVA® tornam esse indicador o mais apropriado para avaliar a sustentabilidade de longo prazo do setor.

O estudo mais recente da Stern Stewart & Co. em parceria com o Instituto Acende Brasil

TABELA 1 – *Quadro comparativo de diferentes medidas de desempenho*

	LAJIDA	LAJIR	Lucro Líquido	EVA
Receita Bruta	Incluído	Incluído	Incluído	Incluído
Custos e Despesas Operacionais	Não considera	Incluído	Incluído	Incluído
Depreciação e Amortização	Não considera	Incluído	Incluído	Incluído
Custo de Capital de Terceiros	Não considera	Incluído	Incluído	Incluído
Imposto sobre a renda	Não considera	Não considera	Incluído	Incluído
Custo de Capital Próprio	Não considera	Não considera	Não considera	Incluído

Fonte: Stern Stewart & Co.

foi desenvolvido em 2010. O estudo computou o EVA® de uma amostra² de 22 empresas privadas do setor elétrico brasileiro ao longo dos últimos 12 anos (1998 a 2009).

O cálculo do EVA® é feito com base em dados públicos das demonstrações financeiras das empresas da amostra. A metodologia padronizada da Stern Stewart & Co. é aplicada tanto para os ajustes dos números contábeis quanto para o cálculo do custo de oportunidade do capital.

O custo ponderado do capital das empresas é calculado com base no custo ponderado do capital próprio e de terceiros de empresas compatíveis com as da amostra. A estrutura de capital (proporção entre capital próprio e de terceiros) foi baseada na média ponderada de todas as empresas da amostra ao longo de todo o período analisado.

A definição do custo do capital de terceiros é baseada no custo de captação de debêntures corporativas recentemente emitidas por empresas brasileiras com prazos e características semelhantes ao das empresas do setor elétrico brasileiro. Também se considera, para uma parcela do capital de terceiros, o custo de financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O custo do capital próprio é computado utilizando-se o modelo de precificação de ativos financeiros (“Capital Asset Pricing Model”, ou CAPM), tratado na seção “3.2 Modelo de precificação de ativos financeiros”.

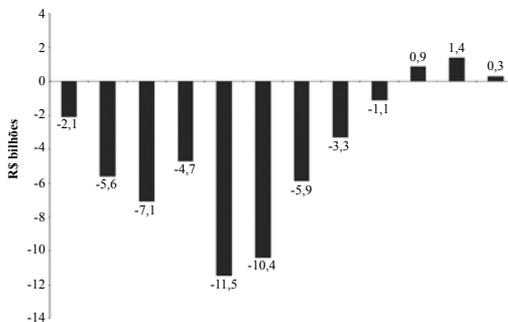
Os resultados indicam que o setor sofreu perdas muito elevadas num passado relativamente recente, sendo que a geração de valor econômico ocorreu somente nos últimos três anos da série (2007, 2008 e 2009), período em que o EVA® foi positivo, mas muito próximo a zero.

Assim, apesar de a rentabilidade atual ter atingido nível suficiente para assegurar a sustentabilidade do setor, os ganhos recentes ainda são largamente insuficientes para compensar as perdas bilionárias incorridas no passado.

2. Amostra em ordem alfabética: AES Eletropaulo, AES Sul, AES Tietê, Ampla, Bandeirante, Caiua - Rede, Celpe, Cemar, CFLCL, Coelba, Coelce, Cosern, CPEE-CMS, CPFL Paulista, CPFL Piratininga, CPFL RGE, Duke, Elektro, Enersul, Escelsa, Light e Tractebel.

Conforme indicado pela Figura 1, ao longo de todo o período compreendido entre 1998 e 2006, o EVA® foi negativo. Nesse período, as perdas acumuladas no setor foram de R\$ 49,3 bilhões. Corrigindo essas perdas pelo custo de oportunidade do capital em cada ano, as perdas acumuladas hoje somam, aproximadamente, R\$ 222 bilhões.

FIGURA 1 – EVA DE AMOSTRA DE EMPRESAS PRIVADAS DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO (1998-2009)



Fonte: Stern Stewart & Co. / Instituto Acende Brasil.

Não é incomum observar curtos períodos de EVA® negativos seguidos de períodos de EVA® positivos em patamares mais elevados. No entanto, o grau de rentabilidade negativa defrontado pelas empresas elétricas no Brasil foi muito grave.

As primeiras perdas foram ocasionadas, principalmente, pela crise cambial. No final da década de 1990, uma parcela significativa do financiamento das empresas era denominada em dólar ou indexada a índices de inflação muito sensíveis à cotação da moeda. Com o abandono do regime cambial de minibandas, no início do ano de 1999, o país sofreu uma grande desvalorização da moeda, que atingiu seu pico em 2002 diante das incertezas relacionadas a mudanças de governo.

Um segundo abalo foi ocasionado pelo racionamento de energia decretado em 2001 e que perdurou até 2002. O racionamento provocou uma queda de receita da ordem de 20% num setor que apresenta uma proporção muito alta de custos fixos, resultando em prejuízos generalizados para as empresas do setor.

Apesar dos abalos, o setor sempre apresentou uma trajetória lenta, porém robusta, de conver-

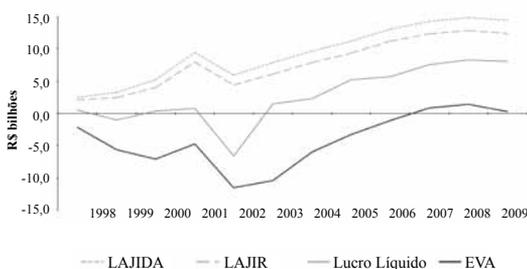
gência para um EVA® positivo, proporcionando um alento para os investidores de que, quando superados os distúrbios, o setor passaria a proporcionar uma rentabilidade adequada.

Os últimos três anos do estudo mais recente (2007 a 2009) indicam que este patamar foi alcançado. Porém, a perspectiva futura do setor, principalmente para as empresas de distribuição e transmissão de energia, depende crucialmente dos ciclos de revisões tarifárias promovidos pela Aneel.

Na Figura 2 o EVA® é comparado com os outros indicadores de rentabilidade usualmente empregados pelo setor financeiro. Se um observador casual fosse avaliar o desempenho do setor pelo Lajida (lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização) ou pelo Lajir (lucros antes de juros e Imposto de Renda), ele diria que a rentabilidade do setor elétrico brasileiro foi muito boa.

Aliás, com base no Lajida ou Lajir, o observador casual nem saberia que o setor passou por graves crises no passado.

FIGURA 2 – TRAJETÓRIA DE DIVERSAS MEDIDAS DE RENTABILIDADE DO SETOR ELÉTRICO



Fonte: Stern Stewart & Co. / Instituto Acende Brasil.

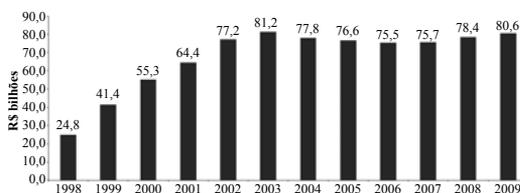
Com base no lucro líquido, o observador perceberia que houve uma crise em 2002, mas, à exceção daquele ano (e talvez do pequeno prejuízo em 1999), o mesmo observador diria que o setor foi rentável em todos os demais anos.

A grande diferença entre o EVA® e estes outros indicadores de rentabilidade decorre, acima de tudo, do fato de que os demais indicadores de rentabilidade desconsideram o retorno sobre o capital próprio. Como o setor elétrico é intensivo

em capital, o hiato entre o EVA® e os demais indicadores se torna muito grande.

Conforme o levantamento da Stern Stewart & Co., o capital empregado pelas 22 empresas que compõem a amostra do setor elétrico somava R\$ 80,6 bilhões em 2009 (Figura 3).

FIGURA 3 – CAPITAL EMPREGADO



Fonte: Stern Stewart & Co. / Instituto Acende Brasil

Assim, apesar de o setor apresentar uma rentabilidade inadequada entre 1998 e 2003, os agentes realizaram grandes aportes de capital ao longo desses anos, gerando um expressivo aumento do capital empregado de R\$ 24,8 bilhões para R\$ 81,2 bilhões.

Tamanho elevação de capital empregado em apenas cinco anos – período em que a rentabilidade foi inferior ao custo de oportunidade – demonstra que, em atendimento aos compromissos regulatórios, as concessionárias investiram altas somas na expansão da rede e na qualidade dos serviços para os consumidores. O capital empregado manteve-se relativamente estável desde então, porque o excesso de capacidade, resultante da queda permanente no padrão de consumo de energia elétrica, ocasionada pelo racionamento de 2001-2002, reduziu a necessidade de expansão do sistema.

A recuperação da rentabilidade nos últimos anos decorre principalmente da redução do custo de capital (WACC) que, por sua vez, foi ocasionada pela maior disponibilidade de capital no mercado e pela redução dos riscos institucionais. Isto demonstra a importância do respeito às instituições e aos contratos.

A ligeira elevação (cerca de 10% em 1998 e cerca de 12% em 2009) do retorno sobre o ca-

pital investido (Roic) também contribuiu para a recuperação do EVA®, mas não tanto quanto a redução do custo de capital.

3.2. Conclusões sobre a Rentabilidade do Setor

Para se avaliar a rentabilidade é crucial a adoção de indicadores apropriados. É indispensável que os custos relacionados a todos os insumos empregados na produção sejam considerados, mesmo que estes custos não sejam explícitos.

Uma análise dos indicadores de rentabilidade aponta que a métrica mais adequada para avaliar a sustentabilidade de longo prazo de um setor, especialmente se ele for intensivo em capital, é o Valor Econômico Adicionado, mais conhecido como EVA.

O cálculo de rentabilidade segundo o EVA®, revela que o retorno do setor não tem sido suficiente para remunerar adequadamente todos os custos incorridos. Com exceção dos últimos três anos (2007 a 2009), a rentabilidade do setor elétrico tem sido sistematicamente inferior aos custos totais das empresas.

A perda acumulada entre 1998 e 2006 se traduz em um EVA® negativo de R\$ 49,3 bilhões, o que hoje equivaleria a uma perda de R\$ 222 bilhões, considerando o custo de oportunidade do capital. Em contraste, o EVA® positivo agregado nos últimos três anos soma R\$ 2,6 bilhões, cifra que nem de longe compensa a massiva perda acumulada no período anterior.

Embora o EVA® positivo agregado até o momento não tenha compensado as perdas passadas, o fato de o setor apresentar um EVA® positivo, apesar de pequeno, indica que o setor atingiu um patamar de rentabilidade que equilibra retorno de capital e custo de capital, um indício de que o setor estaria caminhando, finalmente, para a sustentabilidade econômica.

Estas condições de sustentabilidade econômica (expressas pelo EVA® positivo ou ao redor de zero) precisam ser mantidas e devem ser

consideradas em todos os exercícios regulatórios e decisões de políticas públicas que afetam a rentabilidade das empresas e a qualidade do serviço no setor.

4. Governança de Estatais: Despolitização e Meritocracia

Empresas estatais – como bem diz o nome – pertencem ao Estado, e não ao governo, partidos, bancadas ou políticos individuais.

Por causa das paixões que desperta, é sempre desafiador tratar da atuação de empresas estatais sem se deixar influenciar por referências ideológicas. A única forma adequada de abordar o desafio é por meio de constatações factuais e numéricas, a partir das quais se pode construir a base para os testes das hipóteses a respeito da maior ou menor eficiência estatal.

Isso foi feito e o cálculo de um conjunto de indicadores permitiu constatar o baixo desempenho médio das empresas estatais em relação às privadas, tanto em termos econômico-financeiros quanto em termos operacionais³.

Com base nos resultados obtidos, foram mapeadas as causas das diferenças de desempenho entre a atuação estatal e a atuação privada.

Os principais entraves à eficiência das empresas estatais são: 1) objetivo indefinido: estatais tipicamente carecem de foco e seus objetivos são muito amplos, dando margem a múltiplas interpretações, às vezes contraditórias; 2) falta de disciplina orçamentária: por terem como acionista majoritário o governo, estatais tendem a carecer de disciplina orçamentária, pois eventuais déficits serão necessariamente cobertos por aportes governamentais (*soft budgets*); 3) uso político: as estatais sofrem de interferências políticas, ocasionando descontinuidade nas orientações da empresa de governo a governo; e 4) administração inepta: seus dirigentes são, muitas vezes, nomeados pela sua proximidade e lealdade aos

3. Estudo disponível em www.acendebrasil.com.br/estudos, White Paper n.º 10 - Gestão Estatal (Parte 1): Despolitização e Meritocracia).

governantes, desconsiderando as qualificações requeridas para o cargo.

Com o diagnóstico acima, fica evidente a necessidade urgente de promover a despolitização na gestão das estatais. Afinal, o baixo desempenho e a ineficiência estatal prejudicam a sociedade como um todo, seja pela elevação dos custos dos bens e serviços, seja pela redução dos rendimentos financeiros (de fundos de previdência, fundos de pensão e aplicações financeiras), seja pelo prejuízo às contas públicas governamentais.

O loteamento político precisa ser atacado com rigor, porque, no melhor dos casos, as indicações políticas sujeitam a gestão das estatais a interferências, visando aos interesses partidários e interesses de curto prazo com vista ao calendário eleitoral. No pior dos casos, resultam em ineficiência, superfaturamento e concessão de benesses a amigos, com prejuízo aos contribuintes e acionistas dessas empresas. Resulta, ainda, no que talvez seja o pior legado do sistema de indicações: a falta de competência dos indicados para os cargos, o que acarreta perdas substanciais para a sociedade na forma de ineficiência.

Os políticos deveriam limitar a sua interferência nas estatais à delimitação de diretrizes a serem perseguidas por elas. Tais diretrizes deveriam ser explicitadas na forma de metas para as quais deve ser dada publicidade com o objetivo de proporcionar transparência. Somente dessa forma pode-se assegurar que as estatais serão geridas de forma a prestar adequadamente o serviço público, sem desvios de finalidade.

O ponto de partida para bloquear o uso político das estatais deve ser o recrutamento profissional dos seus dirigentes, com ampla divulgação para os cargos buscados. Se a ênfase na ocupação dos cargos que definem os destinos das estatais passar a ser meritocrática e concentrada nas qualificações acadêmicas e profissionais dos candidatos, o espaço para o jogo político e de apadrinhamento será drasticamente reduzido.

Se profissionais qualificados tomarem as rédeas das estatais, os políticos passarão a olhar as estatais não mais como uma ferramenta para seus objetivos pessoais e político-eleitorais, mas como patrimônio público que requer profissionalismo e competência.

Referências

- AVERCH, H. e Johnson, L.** (1962). Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint. *American Economic Review* 52: 1052-69.
- BERNSTEIN, J. e D. Sappington** (1998). Setting the X Factor in Price Cap Regulation Plans. Working Paper 6622. Cambridge: National Bureau of Economic Research (NBER).
- CLEMENZ, G.** (1991). Optimal Price-Cap Regulation. *The Journal of Industrial Economics* 39(4): 391-408.
- COURVILLE, L.** (1974). Regulation and Efficiency in the Electric Utility Industry. *The Bell Journal of Economics and Management Science* 5(1): 53-74.
- COWAN, S.** (2002). Price-cap regulation. *Swedish Economic Policy Review* 9: 167-88.
- JAMASB, T. e M. Pollitt** (2000). Benchmarking and Regulation of Electricity Transmission and Distribution Utilities: Lessons from International Experience. *Cambridge Working Papers in Economics* no 101. Cambridge: University of Cambridge.
- INSTITUTO Acende Brasil** (2011). Tarifas de Energia e os Benefícios da Regulação por Incentivos. White Paper 3, São Paulo, 24 p.
- Instituto Acende Brasil** (2011). Uma Avaliação da Rentabilidade do Setor Elétrico. White Paper 4, São Paulo, 20 p.
- Instituto Acende Brasil** (2012). Gestão Estatal (Parte 1): Despolitização e Meritocracia. White Paper 10, São Paulo, 24 p.
- MARCOWITZ, H.** (1952). *Portfolio Selection: Efficient Diversification of Investment*. New York: John Wiley.
- MURILLO-ZAMORANO, L.** (2004). Economic Efficiency and Frontier Techniques. *Journal of Economic Surveys* 18(1): 33-77.
- SANHUEZA, R. e H. Rudnick** (2004). DEA Efficiency for Determination of the Electric Power Distribution Added Value. *IEEE Transactions on Power Systems* 19(2): 919-25.
- SIBLEY, D.** (1989). Asymmetric Information, Incentives and Price-Cap Regulation. *The Rand Journal of Economics* 20(3): 392- 404.
- SHUTTLEWORTH, G.** (2005). Benchmarking of electricity networks: Practical problems with its use for regulation. *Utilities Policy* 13: 310-7.
- SMITH, P. e A. Street** (2005). Measuring the Efficiency of Public Services: The Limits of Analysis. *Journal of the Royal Statistical Society* 168(2): 401-17.
- STONE, M.** (2002). How Not to Measure the Efficiency of Public Services (And How One Might). *Journal of the Royal Statistical Society* 165(3): 405-34.

Custo Lula

.....
CARLOS ALBERTO SARDENBERG

S abem qual foi a inflação acumulada no Brasil no período de 1984 a 1994, ou seja, nos dez anos anteriores à introdução do real? Quase não dá para ler: 200.819.549.765%!

Considerem agora outro período de dez anos (2002/2012), quando o sistema macroeconômico estava consolidado: inflação bem mais civilizada de 88%.

Foi uma mudança da água para o vinho – e para vinho bom. Acontece que há países bebendo coisa melhor.

Naqueles mesmos dez anos do início deste século, a inflação na Alemanha foi de 18%; nos Estados Unidos, ficou pouco abaixo de 30%; na China, pouco acima.

Neste momento, desde a saída da crise global de 2008/2009, o Brasil tem estado preso a uma armadilha difícil de escapar: a combinação de baixo crescimento com inflação elevada. Uma armadilha brasileira, pois os demais emergentes importantes crescem mais com preços mais estáveis e em níveis mais baixos.

Eis o tema: o Brasil, comparado com o Brasil do passado, é um sucesso. Comparado com outros, está devendo.

.....
CARLOS ALBERTO SARDENBERG é âncora do programa *CBN Brasil*, veiculado de segunda a sexta, pela CBN, em rede nacional, e comentarista econômico dos programas noticiosos da CBN, do *Jornal das Dez* (da Globonews) e do *Jornal da Globo*, da TV Globo. Assina, ainda, o blog *Tudo que você precisa saber sobre economia*, no portal G1. Escreve uma coluna, às quintas-feiras, no jornal O Globo, do Rio de Janeiro. É palestrante na área de política e política econômica.

Por que isso aconteceu?

Eis a tese: em sua maior parte, as lideranças dominantes – na política, na economia, na sociedade civil – não compreenderam nem as razões do sucesso, nem o esgotamento das reformas introduzidas desde 1994. As que compreenderam simplesmente deixaram para lá, por medo ou por acharem inútil tentar enfrentar a força do então presidente Lula.

Este tem um papel dominante em duas fases. Na primeira, seguiu a cartilha ortodoxa e contribuiu para a consolidação do modelo macroeconômico. Na segunda, encaminhou o país para a armadilha em que se encontra hoje. Esse é o chamado custo Lula.

Vale destacar as principais reformas desde o real. Os primeiros quatro anos foram, digamos assim, de aprendizado e tentativa de emplacar uma moeda razoavelmente confiável. A valorização do real diante do dólar jogou papel essencial na estabilização.

Por necessidade, as grandes reformas começaram depois do colapso do regime cambial, em janeiro de 1999.

Como outros países emergentes que também haviam passado por crises externas, o Brasil de Fernando Henrique Cardoso (FHC) mudou.

Na avaliação macro, houve regime de metas de inflação com Banco Central independente (1999); responsabilidade fiscal e superávit primário (leis de 1998/2000); câmbio flutuante (1999); e negociação e acerto da dívida dos estados. Pode-se incluir, aqui, a privatização em se-

tores-chave, como telecomunicações, mineração, siderurgia, transportes, bancos e energia elétrica. Cabem também os dois grandes programas de ajuste do sistema bancário, um para o setor privado, outro para o público, neste último caso com a privatização de bancos estaduais e o salvamento e modernização dos bancos federais.

Também foi crucial a quebra do monopólio da Petrobras (por emenda constitucional de 1997). Isso abriu a exploração de petróleo ao capital privado, nacional e estrangeiro, trouxe os investimentos que resultaram na descoberta do pré-sal.

Na área de gestão pública, houve uma reforma administrativa e a criação das agências reguladoras. Mais uma importante reforma no INSS foi a introdução do fator previdenciário, em 1999.

Na avaliação micro, para facilitar a vida de pessoas e das empresas, foi criado o Simples. Introduziu-se a regra de suspensão temporária do contrato de trabalho, importante flexibilização da legislação trabalhista.

Ajuda do Céu: China

Vem, então, o primeiro governo Lula, com Antonio Palocci no Ministério da Fazenda. Para surpresa inicial de muitos, ele não apenas manteve a base da política macroeconômica como a aplicou de maneira mais rigorosa, aumentando, por exemplo, o superávit primário. E, mais surpresa ainda, avançou muito na agenda micro. Alguns pontos principais foram: a criação da conta bancária e da poupança simplificadas; a portabilidade do crédito; e o regime do Supersimples.

Mudanças na legislação permitiram a volta e a expansão do financiamento imobiliário e a criação do crédito consignado. Saíram a nova Lei das SAs (2007) e as regras de aperfeiçoamento da área de seguros. Além disso, houve a aprovação, em 2004, da contribuição previdenciária de funcionários públicos aposentados.

Acrescente-se a isso os programas sociais, da

valorização do salário mínimo às transferências de renda (as bolsas), e o quadro se fecha.

Enquanto o Brasil se arrumava, caiu do céu a ajuda do mundo, especialmente da China. Do início deste século até as vésperas da crise financeira global, a economia mundial cresceu a taxas extraordinárias. O comércio global de bens e serviços se expandiu na base inédita de 10% ao ano. Nesse processo, a China consolidou sua posição de segunda potência mundial e correu o planeta em busca de alimentos, minérios e petróleo para saciar sua expansão. Todo o mundo emergente pegou a onda. O Brasil quadruplicou suas exportações, vendendo mais a preços mais altos, recebeu investimentos e tomou financiamentos baratos.

Se a estabilidade macroeconômica permitiu a progressiva queda dos juros reais e a volta do crédito, o *boom* externo trouxe dólares em abundância. De país tradicionalmente devedor, carente de moeda forte, o Brasil, com enormes reservas, tornou-se credor em dólares. A dívida pública externa simplesmente desapareceu.

Por isso, o Brasil não quebrou na crise de 2009, embora tenha sofrido com a recessão. A estabilidade interna (contas públicas arrumadas, por exemplo) e a abundância de dólares permitiram a reação do governo Lula: aumentar o gasto público, reduzir impostos e expandir o crédito para estimular o consumo privado.

Como funcionou – no último trimestre de 2009 a economia já dava sinais de recuperação para, no ano seguinte, crescer 7,5% –, Lula tomou a receita emergencial como definitiva. E foi assim, pouco a pouco, mas de modo firme, retornando ao velho pensamento da esquerda: o governo faz e desfaz, investe, gasta, financia, orienta e manda no setor privado.

Não eliminou o famoso tripé – ajuste fiscal, metas de inflação e câmbio flutuante –, mas deu início à, digamos, flexibilização. Verificou-se, assim, que a ortodoxia do primeiro mandato não resultava de convicção, mas de medo. Não vinha da virtude, mas era fruto da necessidade de dar satisfação a um mercado desconfiado com o es-

querdismo estatizante das propostas econômicas do PT pré-governo.

Esse novo Lula – ou o retorno do velho Lula, como queiram – apareceu triunfante na célebre entrevista concedida ao jornal Valor Econômico, de 17 de setembro de 2009. O mensalão dormia, a economia respirava, já se sabia do pré-sal, o então presidente parecia dizer: agora é do nosso jeito.

Com surpreendente franqueza, por exemplo, contou como mandou a Petrobras aumentar seus programas de investimento, quando a diretoria da estatal disse que pretendia adiar alguns projetos: “Convoquei o Conselho da Petrobras para dizer: ‘Olha, este é um momento em que não se pode recuar’. Até no futebol a gente aprende que, quando se está ganhando de 1 x 0 e recua, a gente se ferra”.

Resultado: a diretoria da Petrobras foi para o ataque e incluiu nada menos que quatro refinarias no plano de investimentos, a serem construídas ao mesmo tempo, além de previsões fantásticas para a produção de óleo.

Petrobras, banco Votorantim, Vale...

Apenas três anos depois, já no governo Dilma, a Petrobras informou oficialmente aos investidores que, das quatro, apenas uma refinaria, Abreu e Lima, de Pernambuco, continuava no plano com data para terminar. Todas as metas de produção foram reduzidas. As anteriores eram “irrealistas”, disse a presidente da companhia, Graça Foster. Nada se disse ainda sobre os custos disso tudo para a Petrobras.

Mas, há indícios. A refinaria de Pernambuco, se der tudo certo a partir de agora, funcionará no final de 2014, com quatro anos de atraso em relação à meta, e custará algo próximo de US\$ 20 bilhões. Reparem: quando anunciada por Lula, a refinaria custaria US\$ 4 bilhões e ficaria pronta em 2010. Como uma empresa como a Petrobras pode cometer um erro de planejamento desse tamanho? Só há uma hipótese: a estatal não tinha projeto algum para isso. Lula decidiu, mandou fazer e a diretoria da estatal improvisou umas

plantas. Anunciaram e os presidentes Lula e Chávez, sócio, fizeram várias inaugurações. Mas, a PDVSA venezuelana, dona meio a meio da refinaria, não colocou um tostão no negócio.

Das outras três refinarias, uma, a do Comperj, no Rio, está ainda mais atrasada e também mais cara, sem prazo firme de entrada em operação. Quanto às outras duas, as refinarias do Ceará e do Maranhão, continuam no papel, enquanto governadores cobram as antigas promessas eleitorais, e a direção da estatal procura sócios estrangeiros para viabilizar a coisa.

Tem mais na conta Lula. Naquela mesma entrevista, Lula disse que mandou o Banco do Brasil comprar o banco Votorantim, porque este tinha uma boa carteira de financiamento de carros usados e era preciso incentivar esse setor. O BB comprou, salvou o Votorantim e engoliu prejuízo imediato de mais de R\$ 1 bilhão, pois a inadimplência ultrapassou todos os padrões. Ou seja, um péssimo negócio, conforme muita gente alertava. Mas, como o próprio Lula explicou: “Quando fui comprar 50% do Votorantim, tive que me lixar para a especulação”.

E tem a história da Vale. De novo, Lula na entrevista, com franqueza: “Tenho cobrado sistematicamente da Vale a construção de usinas siderúrgicas no país. Todo mundo sabe o que a Vale representa para o Brasil. É uma empresa excepcional, mas não pode se dar ao luxo de exportar apenas minério de ferro”.

Por isso ou por qualquer outra razão, o fato é que a Vale está envolvida em três grandes siderúrgicas, ou três imensos problemas, conforme levantamento feito até no final do ano passado. Em Marabá, no Pará, o projeto da planta Alpa está parado, à espera da construção de um porto e de uma via fluvial, obrigação dos governos federal e estadual, e que está longe de começar. No Espírito Santo, o projeto Ubu também fica no papel enquanto a Vale espera um cada vez mais improvável sócio estrangeiro. Finalmente, o projeto de Pecém, no Ceará, está saindo do papel, mas ao dobro do custo original.

São três histórias exemplares. *En passant*, reparem na linguagem. Lula diz: “convoquei o

conselho da Petrobras”; “quando fui comprar o Votorantim”; “tenho cobrado da Vale”....

Muitos governantes, especialmente depois de alguns anos no poder, caem nesse uso revelador da primeira pessoa. Sugerem decisões pessoais, não de governo. Lula, de fato, acumulou enorme poder pessoal, decorrente da popularidade recorde, esta, de sua vez, consequência de uma mistura de ortodoxia econômica, sorte (o crescimento do mundo e da China), programas sociais e populismo à velha moda latino-americana.

Mas, esse Lula da parte final de seu governo – caracterizada pela volta progressiva da mão pesada do governo – não poderia ter prosperado se não houvesse no país uma cultura de base. Havia e há, com duas variantes principais reunidas pelo pragmatismo político de Lula.

Intervencionismo estatal e corrupção

A primeira variante vem da esquerda latino-americana. Trata-se da ideologia do capitalismo de Estado: estatais nos setores-chave da economia, empresas privadas nacionais protegidas e subsidiadas pelo governo, estrangeiras toleradas e convidadas para determinados setores, controles gerais sobre toda a atividade econômica, setor público ampliado, impostos elevados (no caso brasileiro).

Na doutrina, diz-se que esse modelo é necessário para impedir as falhas de mercado e evitar os abusos que seriam resultantes do livre mercado. O objetivo é industrializar o país. Sua base, o nacionalismo e o patriotismo.

Quando interlocutores diziam a Lula que as empresas não planejavam refinarias ou siderúrgicas, porque era muito mais caro produzir no Brasil, o presidente respondia sem vacilar: “Os empresários têm tanta obrigação de ser brasileiros e nacionalistas quanto eu!”.

Daí resulta a política de conteúdo nacional. Em vez de uma nova onda de reformas para reduzir o custo de se produzir no Brasil, prefere-se a regra pelo qual o produto nacional tem preferência do governo e de suas estatais, mesmo sendo mais

caro. Empresas nacionais se formam para atender a esse mercado, de modo que se tece uma teia de interesses privados em torno do setor público.

Eis uma versão do capitalismo de Estado, com amplo apoio na sociedade brasileira.

Mas, há outra vertente que leva ao mesmo interesse de ampliar o controle estatal sobre a economia: aquela que antigamente se chamava de fisiológica ou clientelista. O propósito, nesse caso, é bem mais simples: tendo posições no governo, o líder partidário adquire poder de nomear os correligionários e participar, pelo lado privado, dos grandes negócios que o Estado gera.

Assim, um quer a Petrobras para desenvolver uma política dita nacionalista, outro, porque aquela imensa companhia é uma possibilidade infinita de nomeações e negócios. Amplie isso para o conjunto do governo e se terá a era Lula: o ex-presidente juntou as duas vertentes em sua base, colocando lado a lado os que estavam ali para aplicar uma política e os que simplesmente foram lá para buscar vantagens pessoais.

É exatamente o mesmo formato do “mensalão”. Uns estavam lá para desviar dinheiro para o partido (a causa), outros, para os próprios bolsos.

Muitos militantes da esquerda sincera deixaram o PT e o governo, mas a maioria ficou lá. E a convivência é fatal. Líderes sindicais se viciam tanto nos cargos e vantagens quanto os políticos da velha guarda. Colocar no bolso parte do dinheiro que circula por ali se torna uma tentação para todos.

É verdade que uma parte do PT ainda tenta salvar as aparências. Dizem que se trata de algo como “roubar pelo povo”, que é impossível governar sem a participação dos velhos políticos e suas velhas práticas.

Eis o legado Lula, que continua no governo Dilma: uma mistura de intervencionismo estatal e corrupção. Disso resulta a ineficiência estatal e os bons lucros para certos grupos.

Tomemos como exemplo a Valec, estatal no ramo de ferrovias. Primeiramente, foi apanhada comprando dormente a preço de trilho. Trocaram a diretoria e deixaram a companhia no esquecimento. Depois, foi reconvocada para tocar duas

importantes obras, há tempos prometidas em comícios eleitorais. E a Valec, por falhas burocráticas, ficou sem trilhos para colocar nas ferrovias.

Não tem nada demais. No novo modelo de concessões lançado pela presidente Dilma, a Valec terá posição de destaque. Ela vai comprar toda oferta de carga ferroviária e distribuí-la entre as transportadoras. Dizem os técnicos do governo que isso afasta o risco de mercado, ou seja, o risco de uma concessionária construir a ferrovia e não ter carga para transportar. No entanto, introduz o risco governo. Uma única empresa estatal, aquela, vai ser compradora e vendedora de todo o mercado. As duas vertentes se encontram aqui de novo: o controle estatal da atividade econômica e as oportunidades de negócios privados para os próximos do governo.

E continua sendo muito caro produzir aço e trilhos no Brasil. Ou qualquer outra coisa sem os subsídios, a proteção e os outros benefícios do governo. Essa é a causa básica da armadilha do baixo crescimento com inflação elevada.

É preciso nova onda de reformas

O país precisa de uma nova onda de reformas no sentido contrário do caminho introduzido por Lula no seu segundo mandato e até acentuado por Dilma. Precisa de mais privatizações, especialmente na infraestrutura, abertura comercial, competição, menos impostos e menos governo.

Mas, isso exige uma mudança na cultura política. Reparem como a oposição não conseguiu ou não quis se opor a essa agenda Lula.

Resta a outra possibilidade: a força da necessidade. Pensando bem, o programa econômico do real não tinha amplo apoio nem na base do governo FHC. Mas, enfim, o que se ia fazer com uma inflação acumulada de 200.819.549.765% ?

O sucesso da nova moeda deu base ao programa e reformas que se seguiram. O medo levou Lula a manter o caminho.

No que as coisas se acalmaram, voltou o velho Brasil. Qual necessidade levaria a uma nova mudança de rumos?

A Retomada do Desenvolvimentismo

.....
MARCIO POCHMANN

Após registrar uma das trajetórias mais exitosas do capitalismo mundial durante o século XX, em termos de expansão de suas forças produtivas e de transformação da estrutura social, o Brasil ingressou numa fase de regressão socioeconômica das mais graves de sua história. O que ocorreu no país entre as décadas de 1980 e 1990 pode ser comparado – guardada a devida proporção – aos momentos anteriores de interregno dos antigos ciclos econômicos. Vale recordar, por exemplo, os 70 anos de decadência constatados por Celso Furtado entre o fim do ciclo do ouro e o começo do café na segunda metade do século XVIII.

Ao se contrastar simplesmente o ano 2000 com o de 1980, chega-se rapidamente a conclusões quase inacreditáveis, como a regressão do Brasil da 8ª para a 13ª economia mundial. Também fazem parte da difícil situação nacional do final do século XX, o aumento do contingente de desempregados de menos de 2 milhões para 11 milhões de trabalhadores, a diminuição da participação dos salários na renda nacional de 50% para 39% e a manutenção da pobreza e desigualdade em patamares vergonhosos.

O bloqueio ao longo ciclo de crescimento das forças produtivas iniciado na década de 1930

ocorreu a partir da crise da dívida externa. Logo no início dos anos 1980, com a opção pelo ajuste exportador e a contenção, por consequência, do mercado interno, a subordinação da política econômica aos interesses dos detentores da riqueza financeira e dos setores geradores de divisas internacionais passou a predominar. O resultado final foi a capitulação do projeto de construção do Estado nacional burguês, especialmente na década de 1990, quando a hegemonia neoliberal internalizou o receituário proveniente do Consenso de Washington.

A vitória da Frente Democrática e Popular, conduzida pelo Partido dos Trabalhadores e sob a liderança do presidente Lula e, na sequência, da presidente Dilma, passou a ter, a partir de 2003, duas tarefas principais na retomada do desenvolvimentismo. A primeira, associada à reversão do movimento de mais de duas décadas de declínio progressivo da economia nacional, estabelecido por políticas neoliberais de caráter neocolonial, e a segunda, vinculada ao reposicionamento brasileiro no sistema capitalista mundial, capaz de restabelecer o processo de construção do Estado nacional.

Dez anos depois, registra-se que o Brasil passou a se encontrar entre as seis mais importantes economias globais, sendo o segundo maior exportador mundial de produtos agrícolas e o sexto na produção global de manufaturas. A pobreza e a desigualdade declinaram sensivelmente, permitindo que a miséria fosse superada, ao mesmo tempo em que o mercado

.....
MARCIO POCHMANN é professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, ambos pertencentes à Universidade Estadual de Campinas. É presidente da Fundação Perseu Abramo e ex-presidente do IPEA.

de trabalho apresenta certa escassez de mão de obra, somente comparável ao chamado milagre do regime militar, na primeira metade da década de 1970.

Não obstante o êxito alcançado no cumprimento das duas tarefas principais estabelecidas no último decênio há, ainda, desafios a serem enfrentados, como o exercício da liderança de um novo projeto de desenvolvimento ambientalmente sustentável e civilizatoriamente superior. Tendo isso em vista, o presente artigo, dividido em três partes, refere-se aos últimos dez anos.

A primeira parte trata de uma breve referência aos equívocos do neoliberalismo do final do século XX adotado no Brasil, seguida de análise sintética das razões do sucesso dos governos Lula e Dilma. Na parte final, elencam-se os principais desafios à continuidade do ciclo desenvolvimentista no Brasil.

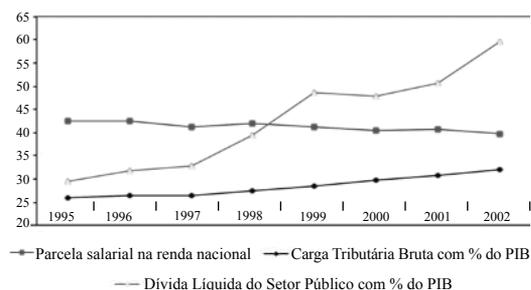
Equívocos do neoliberalismo no Brasil

Comparado à ordem liberal perseguida pelas administrações da República Velha (1889 – 1930), os governos neoliberais da década de 1990 se apresentaram como embuste. Embora promettessem o ciclo de modernização nacional, capaz de enterrar a Era Nacional Desenvolvimentista, o neoliberalismo deixou o atraso promovido pelo desmantelamento do Estado, pela desindustrialização da estrutura produtiva e pelo congelamento da mobilidade social, o grande *charme* do capitalismo brasileiro.

Apesar da vergonhosa estagnação da renda por habitante, setores importadores, como o financeiro e o agrário, foram os mais beneficiados na década de 1990. Parte disso deveu-se a um dos maiores processos de transferência de renda aos segmentos ricos e enriquecidos pela privatização de ativos do setor público a grupos estrangeiros e poucos nacionais, pelo endividamento do setor público e pela brutal elevação da carga tributária, especialmente entre os mais pobres.

CONCENTRAÇÃO DE RENDA PELO NEOLIBERALISMO

Evolução da dívida líquida do setor público, da carga tributária bruta e da participação do rendimento do trabalho na renda nacional (em % do PIB)



Fonte: IBGE, Bacen e Ipeadata (elaboração própria)

Em síntese, percebe-se que, somente entre os anos 1995 e 2002, o Estado brasileiro transferiu aos ricos, por exemplo, quantias expressivas de recursos equivalentes a 15% do PIB na forma da privatização, a 30,1% do PIB pela emissão de títulos financeiros que aumentaram a dívida pública e de 5,7% do PIB pela elevação da carga tributária proveniente, sobretudo, dos mais pobres. O resultado foi o estancamento da pobreza e a redução da participação dos salários na renda nacional, com expressivo desemprego.

A abertura comercial, financeira e produtiva descriteriosa gerou um lapso de modernização no padrão de consumo das camadas enriquecidas da população, à custa da dilapidação da balança comercial e das reservas internacionais e da desestruturação do mercado de trabalho. Com a conversão de vários setores econômicos da condição de produtores para a de importadores, a capacidade de geração de empregos e pagamento de salários regrediu na década de 1990.

Assim como o neoliberalismo tolheu a oportunidade de o Brasil ingressar na onda dos grandes fluxos comerciais dos anos de 1990, por equivocada política macroeconômica, ofereceu a estabilidade monetária como se fosse a verdadeira “paz de cemitérios”. O país foi uma das últimas economias do mundo a vencer a batalha da inflação, pois a maioria das economias ingressou na década de 1990 com esse tipo de problema resolvido, tendo vestido uma “camisa de força”

do câmbio fixo, dos juros reais elevados e do ajuste fiscal permanente, que terminou por forçar o abandono dos graus de liberdade na condução da economia nacional.

Assim, qualquer “resfriado” que atingia o exterior se transformava rapidamente em enorme pneumonia no Brasil, vide as crises financeiras mexicana e coreana, entre outras, na segunda metade da década de 1990. Além disso, o FMI continuou sendo o tutor das políticas públicas no país.

A volta do desenvolvimentismo

O decênio que se iniciou em 2003, possivelmente passará para a história como um ponto de inversão na trajetória socioeconômica brasileira. Talvez, uma comparação possível seja com as duas outras décadas de inflexão nos rumos do Brasil.

A primeira, nos anos de 1880, quando o país deu passos importantes no processo de modernização. Destacam-se as reformas políticas, representadas pela passagem do Império para a República, econômicas, induzidas pela abolição da escravidão, e institucionais, associadas à nova Constituição Federal. O resultado, ainda que contido pelos limites do velho agrarismo, foi a inclusão do Brasil nos fluxos comerciais do final do século 19, capaz de fazer avançar as bases necessárias à passagem para o capitalismo industrial.

A segunda década de inflexão histórica localizou-se nos anos 1930, quando a formação de uma nova maioria política antiliberal estabeleceu o projeto nacional desenvolvimentista, de transição da atrasada sociedade agrária para a moderna sociedade urbana e industrial. Ainda que conservadora, a modernização sem democracia estabeleceu um novo padrão de produção e uma sociedade mais complexa e próspera.

Os governos democráticos e populares de Lula e Dilma proporcionaram a volta do desenvolvimentismo. Nada identificável, contudo, ao ciclo da industrialização nacional entre as décadas de 1930 e 1970.

Isso porque a retomada do desenvolvimentismo ocorre em condições especiais de fun-

cionamento do capitalismo global. Inicialmente, porque se observa que, pela primeira vez, desde a Depressão de 1929, a recuperação econômica mundial se realiza sob a liderança de países não desenvolvidos. China, Índia e Brasil promovem parte substancial da expansão econômica mundial desde a crise global, em 2008, reafirmando a via já observada desde o início da década de 2000. No caso brasileiro, o Estado se apresentou como peça fundamental do reposicionamento do país no mundo, seja pela decisiva consolidação do gasto social com nova dinâmica econômica, seja pelo planejamento estratégico de coordenação dos investimentos no país.

Por um lado, a força emergente dos impulsos provenientes da economia social tende a se diferenciar do ciclo de expansão produtivo das décadas de 1930 e 1980, quando permaneceu secundária e subordinada às decisões de gastos privado e público. Até então, a máxima de crescer para depois distribuir predominava, implicando continuamente, no tempo, um espaço, em geral, estreito para o avanço da autonomia relativa do gasto social.

As bases da economia social atual – ainda que originadas na Constituição Federal de 1988 –, permitiram estabelecer grandes complexos do Estado de bem-estar social no Brasil, especialmente no âmbito da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), favoráveis ao avanço importante do gasto social absoluto e relativo ao Produto Interno Bruto (PIB). Mesmo assim, a difusão do receituário neoliberal, na década de 1990, praticamente paralisou as possibilidades de avanço do gasto social, com crescente focalização dos recursos e desvio da tendência universalista.

Atualmente, por exemplo, o gasto social agregado se aproxima ao equivalente a 23% do PIB, quase 10 pontos percentuais a mais do que o verificado em 1985 (13,5%). Ou seja, de cada R\$ 4,00 gastos no país, R\$ 1,00 vincula-se diretamente à economia social. Se for contabilizado também o seu efeito multiplicador (elasticidade de 0,8), pode-se estimar que quase a metade de toda a produção

de riqueza nacional se encontra relacionado direta e indiretamente à dinâmica da economia social.

De maneira geral, registra-se que o rendimento das famílias depende, em média, de quase 1/5 das transferências monetárias derivadas das políticas previdenciárias e assistenciais da seguridade social brasileira. Antes da Constituição Federal de 1988, as famílias não chegavam a deter, em média, 10% dos seus rendimentos das transferências monetárias.

Os segmentos de menor rendimento foram os mais beneficiados pela constituição do estado de bem-estar social, uma vez que, em 2008, a base da pirâmide social (10% mais pobres) tinha 25% do seu rendimento dependente das transferências monetárias, enquanto em 1978 era de 7%. Uma elevação de 3,6 vezes.

No topo da mesma pirâmide social (10% mais ricos), as transferências monetárias respondiam, em 2008, por 18% do rendimento *per capita* dos domicílios, ante 8% em 1978. Ou seja, aumento de 2,2 vezes. Adicionalmente, observa-se que, em 1978, somente 8,3% dos domicílios cujo rendimento *per capita* das famílias situava-se no menor decil da distribuição de renda, recebiam transferências monetárias, enquanto no maior decil as transferências monetárias alcançavam 24,4% dos domicílios. Quarenta anos depois, constata-se que 58,3% das famílias na base da pirâmide social recebem transferências monetárias, assim como 40,8% do total dos domicílios mais ricos do país. Aumento de 7 vezes para famílias de baixa renda e de 1,7 para as famílias de maior rendimento.

Em virtude disso, pode-se chegar a uma conclusão sobre o impacto das transferências previdenciárias e assistência à pobreza. Sem as transferências monetárias, o Brasil teria, em 2008, 40,5 milhões de pessoas recebendo um rendimento de até 25% do salário mínimo nacional. Com a complementação de renda pelas transferências, o Brasil registra 18,7 milhões de pessoas com até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo mensal. Resumidamente, são 21,8 milhões de pessoas que conseguem ultrapassar a linha de pobreza extrema (até 25% do salário mínimo *per capita*).

Em 1978, o efeito da política de transferência monetária impactava somente 4,9 milhões de pessoas. No caso do efeito das transferências monetárias nas unidades da federação, identificam-se dois aspectos inovadores que decorrem da emergência da economia social.

Economia social e demanda agregada

O primeiro se relaciona ao maior peso das transferências no rendimento médio das famílias nos estados nordestinos, como Piauí (31,2%), Paraíba (27,5%) e Pernambuco (25,7%), bem acima da média nacional (19,3%). Até aí, nada muito destoante do senso comum, salvo pela constatação de que o Rio de Janeiro é o quarto estado da federação com maior presença das transferências no rendimento das famílias (25,5%, ante São Paulo, com 16,4%).

O segundo aspecto decorre da constatação de que as famílias pertencentes aos estados mais ricos da federação absorvem a maior parte do fundo público comprometido com as transferências monetárias. Assim, a região Sudeste incorpora 50% do total dos recursos anualmente comprometidos com as transferências previdenciárias e assistenciais da seguridade social, sendo São Paulo com 23,5% do total, seguido do Rio de Janeiro (13,7%) e de Minas Gerais (10,9%).

A descoberta destas novidades no interior da dinâmica econômica brasileira atual impõe reavaliar a eficácia dos velhos pressupostos da política macroeconômica tradicional. A economia social sustenta hoje parcela significativa do comportamento geral da demanda agregada nacional, ademais de garantir a considerável elevação do padrão de vida dos brasileiros, sobretudo daqueles situados na base da pirâmide social.

Ao se tomar como referência as informações estatísticas oficiais, disponíveis acerca de indicadores socioeconômicos no Brasil, contata-se uma inegável inflexão ao longo da primeira década do século XXI. Isto pode ser constatado, por exemplo, tanto na evolução da desigualdade na repartição da renda como na pobreza.

Em relação à desigualdade, percebe-se que o sentido da reversão na distribuição pessoal da renda do trabalho se apresenta compatível com a elevação da renda *per capita* dos brasileiros nos anos 2000. Simultaneamente, constata-se também que o movimento de recuperação na participação do rendimento do trabalho na renda nacional sinaliza sintonia fina com a elevação dos componentes de melhora da situação geral dos trabalhadores. Em outras palavras, isso quer dizer que houve ampliação na taxa de ocupação em relação ao total da força de trabalho (queda do desemprego) e na formalização dos empregos da mão de obra, gerados com a queda na pobreza absoluta.

Os últimos 50 anos permitem constatar, sinteticamente, por meio de indicadores socioeconômicos, as distintas trajetórias de país. A primeira, entre as décadas de 1960 e 1970, registrou a forte expansão da renda *per capita*, com elevação média anual de 4,6% ao ano. Também em relação à situação geral do trabalho, compreendida pela ampliação da taxa de ocupação da mão de obra, da formalização dos empregos gerados e da redução da pobreza, observou-se a sua expansão média anual de 4,2%.

Mesmo assim, a participação do rendimento do trabalho na renda nacional caiu 11,7%, enquanto o grau de desigualdade na distribuição pessoal da renda do trabalho aumentou quase 22%, entre 1960 e 1980. Em síntese, no Brasil cresceu a renda por habitante e melhorou a ocupação, embora tenha piorado, consideravelmente, a distribuição pessoal e funcional da renda.

Expansão da renda *per capita*

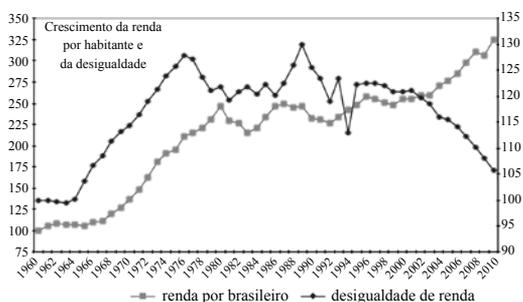
A segunda trajetória dos indicadores socioeconômicos pode ser verificada entre os anos 1981 e 2003. De um lado, a renda do conjunto dos brasileiros permaneceu praticamente estagnada, com variação média anual positiva de 0,2%, e, de outra parte, a situação geral do trabalho piorou 14%, especialmente na taxa de ocupação e formalização dos empregos gerados.

Acrescente-se ainda que a participação do rendimento do trabalho na renda nacional reduziu-se

em 23% no mesmo período de tempo. A desigualdade na distribuição pessoal da renda do trabalho manteve-se praticamente inalterada, pois se reduziu ao ritmo de 0,1% ao ano, em média.

DESCONCENTRAÇÃO DA RENDA PELO DESENVOLVIMENTISMO

Evolução dos índices da renda por habitante e da desigualdade na distribuição pessoal da renda* (1960 = 100)



Fonte: IBGE/contas nacionais (elaboração Ipea)
* Índice de Gini

Por fim, temos a terceira trajetória iniciada a partir de 2004. Com expansão média anual da renda *per capita* dos brasileiros de 3,3%, nota-se, simultaneamente, a melhora do índice que reflete a situação geral do trabalho ao ritmo de 5,5% ao ano, em média.

Ao mesmo tempo, percebe-se que a participação do rendimento do trabalho na renda nacional subiu 14,8% entre 2004 e 2010. Neste mesmo período de tempo, o grau de desigualdade na distribuição pessoal da renda do trabalho foi reduzido em 10,7%.

Por outro lado, tivemos o planejamento agregado dos investimentos, inicialmente retomado pelo bloco de recursos voltados à Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e, na sequência, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Nesse contexto, o país começou a ensaiar os últimos passos da transição da macroeconomia financeira para a da produção.

Pelo lado da PDP, o país imprime intensa reestruturação patrimonial nos setores privado e estatal, com recursos públicos e reposicionamento dos fundos de pensão das empresas estatais.

Liderado pelo BNDES, o país forma também as suas grandes corporações transnacionais (construção civil, alimentar, energética, siderúrgica, transporte, entre outras), cujo objetivo é se recolocar no espaço restrito da ultramonopolização da competição capitalista mundial, guiada por não mais do que 500 corporações transnacionais. Apenas as três maiores possuem faturamento anual que equivale ao PIB brasileiro, atualmente o oitavo do mundo.

O estágio atual da reestruturação capitalista faz com que as grandes corporações sejam maiores que Estados nacionais e estes não sejam mais os detentores de empresas, mas justamente o inverso. O Brasil, neste caso, segue tardiamente a trajetória asiática de constituição de grandes corporações globais, após duas tentativas frustradas anteriormente (tentativa de constituição de grande *holding* do setor público durante o Plano Cruzado, em 1986, e na privatização dos anos 1990, que transferiu patrimônio público equivalente a 15% do PIB ao setor privado, sobretudo estrangeiro).

Nos últimos três anos, quase 1/3 do total dos recursos disponibilizados pelo BNDES no financiamento dos investimentos foram canalizados para apenas dez grandes grupos econômicos privados em processo de concentração e fusão. Se considerarmos as empresas estatais, chega-se ao resultado de quase 2/3 do total dos recursos (R\$286 bilhões) desembolsados pelo banco público para apenas 12 grandes corporações nacionais privadas e estatais. Com isso, a coordenação dos investimentos estimulada pelo aparelho de Estado visa reduzir – quase duas décadas depois da equivocada privatização selvagem imposta pelas políticas neoliberais – a dependência e a subordinação do capitalismo brasileiro, cada vez mais associado à lógica do século XIX (produtor e exportador de produtos primários).

Pelo deslocamento do centro dinâmico mundial dos Estados Unidos para a Ásia, especialmente na China, o Brasil – assim como toda América Latina e a África – assumiram papel importante na oferta internacional de *commodi-*

ties, o que afetou a reprimarização da pauta de exportação. A PDP, nesse sentido, projeta o salvamento de alguns setores desta triste trajetória de subordinação imposta pelo passado da trágica condução neoliberal.

Na perspectiva do PAC, percebe-se o planejamento estratégico de concentrar recursos públicos na reconstituição da infraestrutura econômica e social abandonada pelo neoliberalismo e depauperada por mais de duas décadas de desinvestimentos. Nos setores de energia (elétrica, fóssil, eólica), de saneamento e habitação popular e, ainda, de ferrovias, aeroportos, portos, estradas e de tecnologia, entre outros, a roda da economia começou a se movimentar, com importantes impactos regionais e locais derivados da volta dos grandes projetos nacionais de reforço à integração nacional.

Dos mais de um R\$ 1 trilhão de investimentos previstos pelos PACs 1 e 2, quase 4/5 estão direcionados à energia e à infraestrutura urbana. Apenas na programação de desembolsos ao saneamento e à habitação popular, 75% dos recursos provenientes da Caixa Econômica Federal visam reduzir o enorme déficit de moradia que atinge a base da pirâmide social, incluindo a urbanização de parte das favelas que atingem os grandes centros metropolitanos do país.

Ao mesmo tempo, o conjunto de investimentos conduzidos pelo PAC busca alterar a dinâmica regional. Com isso, parte do enorme vazio produtivo e ocupacional nas grandes áreas do país passa a contar com investimentos que fortalecem as estruturas das atividades econômicas, o que contribui para reduzir o grau de concentração da renda nas regiões centro-sul.

Bases da mudança desenvolvimentista

O governo Lula (2003 – 2010) e a continuidade com a presidenta Dilma indicam o quanto a superação do subdesenvolvimento brasileiro não ocorre de forma natural e espontânea pelas livres forças do mercado, conforme anteriormente defendido pelos governos neoliberais dos anos

1990 no Brasil. A base dessa mudança pode ser sintetizada em quatro pressupostos fundamentais.

O primeiro pressuposto se deu frente à firme decisão de abandono da perspectiva neoliberal que bastaria alcançar a estabilidade monetária para que, aliada à marcha da abertura produtiva, comercial, tecnológica, bancária e trabalhista ocorressem automaticamente a expansão econômica e os avanços sociais. Assim como durante o regime militar, que possuía a meta central de fazer crescer o bolo da economia para só depois reparti-lo, os governos neoliberais da década de 1990 focaram a estabilidade monetária como um fim em si mesma. Privatizar sem critério, murchar o Estado nos seus pontos vitais, abrir ainda mais, e “de graça”, o setor produtivo ao capital estrangeiro e apropriar-se de mais renda dos pobres, por meio do brutal aumento da carga tributária, faziam parte do ataque anti-inflacionário que deveria automaticamente resultar no crescimento econômico.

Nesse sentido, a decisão de recuperação do papel do Estado com os governos Lula e Dilma se mostrou essencial para que o Brasil pudesse retornar à luta pela superação do subdesenvolvimento, cujos resultados positivos começaram rapidamente a aparecer com o crescimento econômico duas vezes maior que na década de 1990 (com a consequente recuperação de posições no ranking do PIB mundial), combinado com a redistribuição da renda, sobretudo na base da pirâmide social, e elevação da participação do rendimento do trabalho na renda nacional. Para isso, foi necessário recompor as empresas e bancos estatais, ampliar o universo de funcionários públicos por substituição dos terceirizados na execução das políticas de Estado e inovar nas ações públicas, como nos casos do Programa de Aceleração do Crescimento para infraestrutura, do Programa Nacional de Habitação Popular (Minha Casa, Minha Vida), da exploração do petróleo no pré-sal, do alargamento da saúde, da educação, da eletrificação, entre tantos outros exemplos. O Brasil emergiu com vontade própria, e a capacidade de se reorganizar em torno de um

novo projeto de desenvolvimento nacional foi liderada por importante convergência política conduzida pelo governo Lula.

O segundo pressuposto emergiu pela opção de conceder forte ênfase às políticas sociais. Isso implicou romper com a perspectiva dos governos neoliberais dos anos 1990, quando predominou a versão de que o Brasil não poderia elevar o valor real do salário mínimo, posto que geraria mais informalidade e desemprego no mercado de trabalho, assim como o avanço nos programas sociais provocaria a quebra da Previdência Social e a desorganização das finanças públicas. Somente a desregulamentação das leis sociais e trabalhistas permitiria fazer com que as empresas contratassem mais trabalhadores.

Esses e outros componentes do receituário neoliberal viraram mitos nos últimos anos, uma vez que o salário mínimo registrou aumento de quase 54% em termos reais, com queda sensível no desemprego e na informalidade da mão de obra ocupada. Apesar da ampliação da cobertura e dos valores pagos aos aposentados e pensionistas, da incorporação de mais de 12 milhões de famílias no programa Bolsa Família e da inclusão bancária e creditícia de milhões de brasileiros, o endividamento público caiu de mais de 55% do PIB, em 2002, para cerca de 40% do PIB, em 2010. Simultaneamente, a pobreza caiu mais de 30%, desde 2003, e o Brasil conseguiu voltar ao leito da forte ascensão social para milhões de brasileiros, após mais de duas décadas de congelamento das oportunidades educacionais e de renda e ocupação.

Gasto social e mercado de consumo

Atualmente, a dinâmica da economia nacional encontra-se associada ao comportamento do gasto social, pois responde pelo fortalecimento do setor privado na produção de bens e serviços adequados à crescente demanda decorrente do processo de inclusão de enormes segmentos tradicionalmente excluídos. Assim, o gasto social, ao mesmo tempo em que representa uma ferramenta

fundamental na promoção da coesão da sociedade brasileira, torna-se cada vez mais o multiplicador da incorporação pelo mercado de consumo. Distribuir para ampliar os horizontes da economia e fazer crescer mais rapidamente a renda para redistribuí-la menos desigualmente configuram a singular experiência de liderança mundial, sobretudo após a crise internacional de 2008, que tem no Brasil, na Índia e na China os propulsores do novo desenvolvimentismo internacional.

O terceiro pressuposto estabelecido pelo programa pós-neoliberal assentou-se na busca da maior autonomia na governança interna da política econômica nacional. Destaca-se que durante a crise da dívida externa (1981 – 1983), o lema governamental adotado – exportar é o que importa – dizia respeito à condição de país atolado em compromissos com o pagamento internacional.

Na época, a redução do consumo interno para gerar excedentes exportadores transferiu para o exterior uma parcela importante das fontes de dinamismo interno, assim como a ênfase exagerada na inundação de oferta interna dos bens e serviços por meio da redução tarifária, altos juros reais internos e câmbio valorizado, conduzidos pelo Plano Real (pós 1994), promoveram o processo antecipado da desindustrialização do setor produtivo nacional. Mesmo com os espasmos de crescimento da economia nacional na segunda metade da década de 1990, não houve expansão do emprego formal, enquanto a renda interna vazou para o exterior, com o consequente aumento da presença de importados e decréscimo das exportações geradoras dos elevados déficits comerciais.

Nesse sentido, o governo Lula ousou romper com o passado, permitindo substituir o déficit pelo superávit comercial, ao mesmo tempo em que fez do mercado interno a principal fonte do presente dinamismo da economia nacional. Para isso, fortaleceu gradualmente a gestão operacional e técnica do Estado, paralisando a privatização e reativando o planejamento reorganizador do investimento público e da coordenação das expectativas do setor privado.

O resultado direto foi o início da transição da macroeconomia da financeirização da riqueza para a macroeconomia do produtivismo das obras de infraestrutura e de alargamento da produção nacional em consonância com a elevação do consumo, sobretudo dos segmentos de menor renda, sem efeitos inflacionários. Na crise internacional do final de 2008, o Brasil foi um dos últimos a ser contaminado e um dos primeiros a superá-la, pois tinha manejo e ousadia para fazer políticas contracíclicas (redução dos tributos e juros, com aumento do crédito público e das políticas de garantia de renda), que evitaram o pior, especialmente o deslocamento do ônus para os mais pobres, conforme verificado até então. Nas crises internacionais anteriores (1981 – 1983; 1990 – 1992 e 1998 – 1999), o Brasil adotou políticas pró-crise (aumento dos tributos e juros, com a contração do gasto e do crédito público) que aprofundaram o sofrimento humano e tornaram a economia nacional mais dependente do exterior.

Brasil na geopolítica mundial

Por fim, o quarto pressuposto definido se voltou para o reposicionamento brasileiro frente ao estabelecimento da nova geopolítica mundial. A antiga trajetória do Brasil de devedor externo foi afastada, após mais de duas décadas sucessivas da crise da dívida de 1981 – 1983. Destaca-se a fase de diversos acordos e cartas de intenções firmadas com o Fundo Monetário Internacional (FMI), inclusive em 1999 e em 2002, que terminaram por colocar o país numa situação rebaixada em termos internacionais.

Ademais da dependência dos organismos financeiros multilaterais, o país não registrou condições de acumular reservas externas, o que o tornou uma presa fácil dos crescentes movimentos especulativos da economia global. Tanto assim que na moratória russa, em 1998 – 1999, o Brasil, que detinha menos de US\$ 25 bilhões de reservas externas, teve que recorrer a um vexaminoso acordo com diversos organismos internacionais.

No período recente, o Brasil equacionou alguns dos principais problemas de vulnerabilidade externa. De devedor, passou à posição de credor internacional (com empréstimos de recursos, inclusive, ao FMI), bem como multiplicou por dez vezes a soma das reservas externas. Com isso, passou ileso a qualquer movimento especulativo gerado na crise internacional de 2008 e se reposicionou positivamente em termos de inserção internacional. Não apenas favoreceu a integração sul-americana e do Mercosul, com o abandono do projeto dominador estadunidense da Alca, como ampliou decisivamente a quantidade de parceiros comerciais na África, Ásia e no Oriente Médio, que o tornou menos dependente das vendas externas aos países ricos (vide o exemplo mexicano). Nos organismos internacionais, vem exercendo cada vez mais uma posição de liderança até então desconhecida, o que faz da economia externa brasileira referência galvanizadora do protagonismo soberano e integrador de cooperação técnica crescente com outras nações.

Considerações finais

Com base no apresentado até aqui, percebe-se que o sentido geral das mudanças sociais recentes se apresenta distinto do verificado em relação aos últimos 50 anos, especialmente na comparação com a fase dos governos neoliberais da última década do século XX. Nos governos Lula e Dilma, o Brasil conseguiu, pela primeira vez, combinar a maior ampliação da renda por habitante com a redução no grau de desigualdade na distribuição pessoal da renda do trabalho. Ademais da recupera-

ção da participação do rendimento do trabalho na renda nacional, notou-se o quadro geral de melhora da situação do exercício do trabalho, com diminuição do desemprego e crescimento do emprego formal.

A dinâmica das mudanças sociais encontra-se associada às transformações na estrutura produtiva, com crescente impulso do setor terciário, sobretudo a geração de postos de trabalho. De maneira geral, o maior saldo líquido das ocupações abertas na década de 2000 concentrou-se naquelas de salário de base, ou seja, ao redor do salário mínimo nacional, o que abriu inegável horizonte de oportunidades de trabalho e renda ao enorme segmento social esquecido secularmente.

Combinado à recuperação do valor real do salário mínimo nacional, a recente expansão das vagas de salário de base permitiram absorver enormes parcelas de trabalhadores na base da pirâmide social, favorecendo a redução sensível da taxa de pobreza em todo o país. Ao reduzir em mais de três pontos percentuais do PIB os gastos com juros da dívida pública, fruto da transição da macroeconomia da financeirização da riqueza para a lógica da produção e do consumo, ocorreu o fortalecimento da política social de sustentação da renda e a proteção na base da pirâmide social.

Tudo isso indica o quanto a inflexão brasileira a partir da primeira década do século XXI resulta da adoção de uma inegável estratégia de mudanças sociais substanciais. Não parece haver dúvidas de que o Brasil segue o seu caminho próprio, após a grande noite neoliberal de regressão social e econômica do país.

Dilma: do Desafio Histórico à Tecnocracia

.....
CARLOS MELO

O ciclo histórico de Dilma Rousseff não está completo: há tempo de mandato e espaço suficiente para alterar a visão do presente. Seu governo ainda será o que as circunstâncias permitirem e a política souber forjar. Logo, esta análise é, naturalmente, limitada, e o futuro poderá desdizê-la. E seria mesmo positivo que o fizesse. A vantagem do pessimismo é que vale a pena estar errado.

Mas, de um ponto de vista objetivo, até aqui, o governo Dilma realizou pouco e aguarda-se o momento de seu despertar. As incongruências do presente se originam no passado. No processo, estão as chaves explicativas de sua natureza estrutural.

É necessário, então, compreender esse processo para que se percebam desafios, impasses e limites do governo em curso. Um processo longo, de transformação do Brasil, que começa lá atrás, nos tempos de Fernando Henrique (FHC) e Lula, nas escolhas do passado que geram efeitos de longo prazo e ecos que ainda ressoam.

Para isto, é necessário superar a cegueira da euforia e soltar as amarras do preconceito. Ve-

remos que nesta tentativa de explicação, pelo menos como alerta, muito do que se revela vai além do governo e implica um grande problema do país.

Este artigo pretende explicar o governo Dilma, mas também compreender a crise mais geral que vivemos. Sem julgar, busca aprofundar um diagnóstico. Se injustiças foram cometidas, elas são menores do que a vontade de que tudo se reverta e que o Brasil possa reencontrar os caminhos de seu desafio histórico.

1. Desafios históricos: 16 anos de ouro

Todo governo tem seu desafio histórico. Alguns mais dramáticos, outros menos perceptíveis, porque as circunstâncias não revelam tantas angústias. Dilma Rousseff assumiu o governo em condições menos dramáticas que seus antecessores. Todavia, seus desafios também estavam postos. Para compreendê-los, voltemos ao processo de transformação do país, levado a cabo por Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Para além do Fla-Flu que se tornou a política brasileira, o fato é que ao fim de quatro mandatos presidenciais, o Brasil promoveu uma interessante síntese, e graves problemas foram superados. Em primeiro lugar, concluiu-se delicada transição política. Em 1995, a memória do regime militar era viva. FHC assumia um país ainda ressentido com o *impeachment* de Fernando Collor de Mello. Oito anos depois, o ministro

.....
CARLOS MELO é cientista político com mestrado e doutorado pela PUC-SP. Consultor e palestrante, é também pesquisador associado ao NUPPs USP (Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da USP). Seus temas são “Política Brasileira”, “Cultura Nacional” e “Liderança Política (no Brasil e no Mundo)”. É articulista do jornal *O Estado de S. Paulo* e professor do Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa. Autor de “Collor, o ator e suas circunstâncias”.

da Defesa era civil, os direitos humanos se fortaleciam, a normalidade eleitoral se fixava, a alternância de poder se dava com a eleição de Lula. Em oito anos mais, uma mulher, ex-guerrilheira, seria eleita. Alternância e diversidade: é um Brasil incomparável com seu passado.

Em segundo lugar, são marcantes os avanços econômicos: a inflação, que desorganizava a economia e alargava a desigualdade social, foi controlada. Econômica e socialmente, o Plano Real significou a profunda modernização do país. Iniciou um processo de distribuição de renda, redefiniu o papel e o tamanho do Estado, fez a mais decidida abertura comercial, até então.

Com FHC, houve inegável aperfeiçoamento institucional: foram criadas as Agências de Regulação, mecanismos para orientação e incentivo do mercado, foi estabelecido o imperativo da responsabilidade fiscal. Some-se a isto, a universalização do acesso ao ensino fundamental, e o país começou a ser outro.

A importância de Lula tampouco pode ser ignorada. Em primeiro lugar, porque sua moderação pôs fim ao “risco PT” – uma histeria apenas parcialmente justificada que animava a vida de operadores de mercado e trazia intranquilidade e indecisão, retraindo investimentos. Em segundo lugar, a continuidade do processo iniciado por Fernando Henrique não pode ser rebaixada à “usurpação”. A decisão não apenas foi pragmática, mas corajosa.

A começar, porque a eleição de 2002 fora “mudancista”, e o eleitorado sinalizara cansaço com os tucanos. Persistir na mesma linha seria frustrar expectativas populares e populistas, relevar um *basis-mo* atávico e enfrentar radicais. Era, claro, possível fazer diferente e piorar tudo terrivelmente. Isto não ocorreu. É estranho, mas há críticos que parecem condená-lo por ter agido corretamente.

Num país como o Brasil e na América Latina, os sentidos de realidade e moderação devem ser celebrados como qualidades, e não como defeitos. Não foi fácil desdizer o que reverberava dos palanques havia anos. Realismo político e pragmatismo. Se alguma crítica deve ser feita,

será à interrupção do aperfeiçoamento institucional, sobretudo, no controverso entendimento das Agências de Regulação.

Todavia, avaliemos pelo saldo: Lula avançou numa agenda social que circunstâncias fiscais anteriores não permitiam – e a ideologia de setores do governo de FHC descartava categoricamente. De algum modo, Lula buscou a estabilidade com crescimento e distribuição: mantendo cautela macroeconômica, utilizou instrumentos que, em anos anteriores – peremptória, às vezes, sectariamente –, seriam descartados por implicar “custos fiscais” e riscos ao controle inflacionário.

Goste-se ou não, medidas como o Bolsa Família, o Prouni ou as cotas raciais, somadas à estabilidade da moeda, foram relevantes no conjunto das transformações históricas.

Os esforços e as realizações dos dois presidentes devem ser reconhecidos, não apenas *per se*, mas pela síntese que realizaram. Houve *virtù* diante da *fortuna* que coube a cada um.

Claro, o Brasil se transformava até porque também o mundo mudava vertiginosamente com tecnologia, revolução nas telecomunicações e globalização. O *capitalismo informacional* – na expressão de Manuel Castells – ou a lancinante circulação de capitais, tudo isto empurrava o país na direção de uma economia e de uma sociedade dinâmicas, voltadas para o futuro.

Ao fim e ao cabo, a estabilidade monetária e o crescimento econômico transformaram-se em valores sociais e políticos. Impedir a volta da inflação, manter o emprego e sustentar a inclusão social e o consumo passaram a ser imperativos categóricos da política nacional.

Considerando nossa jovem democracia, não foi fácil, não foi pouco e foi rápido. Todavia, é um projeto inacabado que exige continuidade e aprofundamento. O desenvolvimento e a inclusão social despertaram a necessidade de mais investimento, mais produção, mais consumo, mais escola e qualificação, melhor ambiente de negócios, instituições mais robustas. Um círculo virtuoso se for alimentado; perverso, se interrompido.

Os mecanismos utilizados por FHC e Lula já não bastavam. Juros, câmbio, superávits, políticas distributivistas, incentivos fiscais e crédito são ferramentas importantes, mas insuficientes. É necessário eliminar gargalos: a infraestrutura precária e insuficiente, insegurança jurídica, legislações arcaicas, mentalidades antigas. É preciso melhorar a qualificação do trabalhador. Suportar manter o consumo sem garantir a produção é um erro crasso.

Desse modo, a tarefa de Dilma Rousseff seria *dar continuidade à transformação*: liberar o fluxo do desenvolvimento, sustentável, sem retorno à inflação. Fazê-lo com inclusão social e aperfeiçoamento institucional. Eis seu desafio histórico. A questão que cabe discutir é se Dilma tem cumprido a contento este papel.

2. A crise da política e os esgotamentos de instrumentos

O país se modernizou, mas está longe de ser plenamente moderno. Muito ficou pelo caminho, e novas iniciativas são indispensáveis. Chegou o tempo em que obstáculos estruturais precisam ser removidos, o que compreende conflitos de interesses ainda mais profundos. E quando se vislumbra o conflito, chega-se ao nervo da política.

Mas, se a economia e a sociedade se modernizaram, o mesmo não ocorreu com a política. Dada a emergência das questões dos anos 1990, a transformação do sistema político tornou-se preocupação de segunda ordem. A dramaticidade daquele tempo, por si só, pressionou o sistema que, por autopreservação, mesmo arcaico, respondeu à pressão das circunstâncias dando fluxo às reformas de então.

Com efeito, modernizar a política, no ritmo da economia e da sociedade, implicaria custos pouco produtivos, no curto prazo. As tangentes eram várias, os incentivos, poucos. Nenhum governo se animaria ao desgaste não fosse inevitável. E havia margem para agir, *independentemente da política* ou apesar dela. Mais prático

foi gerir o sistema a partir de suas características próprias ou, antes, defeitos.

A urgência impôs o primado da economia e do mercado sobre a política. Não foi apenas no Brasil. Na Europa e nos Estados Unidos, a crise do Estado de Bem-Estar Social também despertou um *ethos* de valorização do indivíduo, acima da sociedade. “*Sociedade não existe, existem os indivíduos e suas famílias*”, teria afirmado Margaret Thatcher. As relações e os interesses econômicos passaram a ser entendidos como superiores. Foi um erro, pois esvaziou a inescapável política.

O interesse decaiu, a participação recuou. A política envelheceu, perdeu eficácia e qualidade de quadros. A tecnocracia passou a ser valorizada e ascendeu ao poder em várias partes do mundo. O “tempo do mercado” se impôs, as maiorias parlamentares – inevitáveis – precisavam ser disciplinadas, maleáveis, menos questionadoras. A supressão da política dá velocidade ao processo, mas é incapaz de aperfeiçoá-lo.

No Brasil, essa disposição foi favorecida pelas características de seu presidencialismo de coalização. Baseando-se no vício – “é dando que se recebe” –, a concessão ao fisiologismo virou virtude. Mas, fez com que o ambiente se deteriorasse. Deu-se uma seleção adversa de quadros: os melhores nem se aproximaram, perdeu-se visão de futuro. Os preconceitos em relação à política e aos políticos se sedimentaram. Política tornou-se, antes de tudo, um adjetivo depreciativo.

Quem lê Max Weber – “Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída” (1918) – assombra-se com o *déjà vu* que sente em relação ao Brasil atual. Avaliando o saldo do poder de Otto von Bismarck (1815 - 1898), Weber constata o apequenamento da política, esvaziada de sua nobreza, subjugada à grandeza do chanceler, dominada por sua burocracia.

Política, no entanto, não apenas é inevitável, mas necessária. A solução para os conflitos, arbitragem de perdas e ganhos e a criação do novo se dão por seu intermédio. A burocracia apenas cumpre e encaminha, elabora e decide. A burocracia é, antes, manutenção. A política,

transformação. Na Alemanha de 1918, Weber sentia sua falta:

“O que faltava era a direção do Estado por um político – não um gênio político, o que se espera ocorra uma vez em alguns séculos, nem mesmo por um grande talento político, mas simplesmente por um político.” (Weber, 1980: 28)

Se à Dilma foi deixado um processo vigoroso de modernização e desenvolvimento, também lhe foi legado um país esvaziado de política, sujeito ao fisiologismo, capaz de confundir burocracia e tecnocracia com o bom governo. É dessa tecnocracia que Dilma surge e de onde retira sua força aparente.

Esgotamento dos instrumentos

É possível que sob Fernando Henrique e Lula tenham se dado os estertores do talento de uma geração que lutou pela democratização; um ciclo que se encerra¹. O fato é que FHC conduziu um projeto no momento em que a urgência impunha o pragmatismo do Congresso como preço da sobrevivência. Ele fez com que sua base compreendesse que ou bem a política viabilizava a economia, ou a inflação destruiria os governos.

Não foi um governo de puros. FHC dividiu recursos e espaços com aliados². Mas, teve a virtude de perceber o desafio histórico e durante algum tempo, pelo menos, explorar a emergência das circunstâncias, o apoio de setores empresariais e aprovar importante agenda estrutural. Sua base resistiu e até boicotou, mas também aquiesceu – *“não por boniteza, mas por precisão”*. Ainda que pouco pelejasse pela reforma do siste-

1. Não por acaso, no momento em que este texto é elaborado, os dois ex-presidentes retomam o duelo particular. Nos jornais e de fato, assumem a articulação das candidaturas de Aécio e Dilma, para 2014. Ver **“Resgate de FHC por tucanos cristaliza duelo com Lula e PT”**, *O Estado de S. Paulo*, 20/02/13.

2. Renan Calheiros, por exemplo, figura hoje tão controversa, foi seu ministro da Justiça.

ma – a renovação da política –, conduziu o barco num tempo de turbulência.

A calma, suposta, chegou anos depois, com o arrefecimento das crises mundiais e a entrada da China na Organização Mundial do Comércio. O fim do “risco PT” também ajudou. As condições externas melhoraram muito. Mas, os instrumentos políticos internos pioraram. Lula também lutou suas batalhas, diferentes das de FHC, mas batalhas.

No princípio do governo, o petista negociou com o Legislativo a aprovação de duas reformas parciais – a da Previdência e a Tributária –, que, tão ou mais importantes que seus conteúdos, eram também fundamentais como símbolos. Lula mostrava-se pragmático, o que muitos duvidavam. Na fragilidade dos primeiros meses, a curva de aprendizado se deslocou rapidamente. Novamente, a pressão serviu de dinamismo para a mudança.

Até o final de 2004, ainda que tenuamente, o governo expressava disposição reformista: o ministro Antônio Palocci, pela composição de sua equipe, *simbolizava a manifestação política da racionalidade econômica*. Buscava retomar uma “agenda perdida”, por meio do diálogo, inclusive, com a oposição. A antiga pauta do Partido dos Trabalhadores perdia força no governo.

No Congresso, no entanto, faltavam operadores de qualidade. Novatos ou de pouca expressão assumiam cargos relevantes. João Paulo Cunha (PT-SP), por exemplo, assumiu presidência da Câmara dos Deputados, sabemos no que deu. A necessidade de formar maioria fez com que Lula buscasse pequenos partidos, aliados históricos e, também, adesistas de toda ordem. Ainda que, inicialmente, o PMDB fosse vetado, Lula repartiu seu governo, digamos assim, de um modo *clássico*. Mais uma vez, se contornava o problema.

Diante da voracidade do Congresso, o Executivo, pragmático, passou a buscar alternativas ao envolvimento do Legislativo. Sem agenda, o Parlamento ficou à sorte de seus interesses fragmentados – sempre um grande perigo. Política também é condução, liderança.

Com a eclosão do Mensalão, isto se tornou mais dramático. Para se proteger da agenda negativa da oposição e do oportunismo de aliados, o governo buscou reforçar a maioria não pela reforma, mas pelo aprofundamento dos instrumentos de que dispunha: a distribuição de espaços no governo, o fisiologismo.

Com a queda do ministro-político-pragmático Antônio Palocci a visão estratégica do governo, que já declinava, perdeu amplitude. Assumiu-se dinâmica tecnocrática, paulatinamente ideológica, de curto prazo. Os quadros de elaboração e operação política de maior alcance, capazes de traduzir a medida técnica e negociá-la, politicamente, no Congresso e na sociedade, começaram a escassear.

A indisposição de implementar uma pauta de mudanças estruturais acomodou-se às dificuldades: instrumentos extraparlamentares, portarias ministeriais e *medidas provisórias* foram privilegiados; vetos presidenciais agiriam em última instância. Data desse período, a emergência da hegemonia da *equipe técnica* autônoma em relação ao parlamento e à sociedade, a partir do presidente, articulada com setores escolhidos. Uma burocracia técnica, com forte teor ideológico, *insulada* em relação à sociedade e ao sistema político.

Governar é fazer escolhas. Fechado com seu corpo técnico – ideologicamente orientado –, Lula escolheu contornar o sistema político não pelo projeto ou pela coerção das circunstâncias, como FHC, mas pela radicalização na distribuição de recursos em tempos mais fartos. Realmente, o bom momento é mau conselheiro. Com isso, por fora do sistema, formou um amplo e poderoso *bloco no poder*. Setores e parceiros escolhidos: fundos de pensão, investidores internacionais, bancos, grandes conglomerados, movimentos sociais, centrais sindicais e os dois maiores partidos do Brasil, o PT e o PMDB.

Heterogêneo e fragmentado, porém, esse *bloco no poder* não se interessava pelo encaminhamento de uma pauta estrutural ampla e geral. Negociava, individualmente, nos guichês da

tecnocracia, interesses e demandas setoriais e específicos. Quem possuía organização e interlocução encontrou espaço. Foi esse poderoso *bloco no poder* que deu vigor e sustentação à candidata Dilma, escolhida por Lula.

A reforma do sistema político, mais uma vez, foi desconsiderada; aos poucos, sumiu dos discursos oficiais. Bastava que, satisfeito, o Congresso assumisse a disciplina quando convocado. Tornou-se uma *não questão*, não porque tenha sido solucionada, mas pela desistência de transformá-la.

FHC e Lula tiveram instrumentos que lhes permitiram pressionar o Congresso ou passar ao largo dele. O primeiro, pela premência de uma agenda; o segundo, em virtude do bom momento e de recursos instalados capazes de permitir a retomada do crescimento, sobretudo, após a crise internacional de 2008, quando pôde lançar mão das tais políticas anticíclicas.

A crise, a propósito, foi a *janela de oportunidade* para a emancipação do desenvolvimentismo de setores não exatamente do PT, mas de uma tecnocracia nacionalista. Com justificadas razões, instrumentos antes temidos como supostos incentivos à volta da inflação foram utilizados. O país cresceu e, em 2010 – ano de eleição –, experimentou um momento de enorme euforia. “Nunca antes, na história deste país”, era o bordão de Lula. Eleita, até hoje, Dilma explora a inércia daquele movimento.

O crescimento de 2010 foi responsável pelo triunfalismo que inebriava o governo e parte do empresariado nacional – inclusive os bancos, hoje, os maiores críticos do governo. A euforia e o triunfalismo, a partir de 2011, permitiram a expansão do desenvolvimentismo, com revisão da política macroeconômica. Isso levantou suspeitas quanto à qualidade do desenvolvimento – que não veio –, colocando em questão a autonomia do Banco Central, por exemplo, e o compromisso em relação à inflação.

Políticas anticíclicas se esgotam, porém. O governo e a economia do país patinam em mínimos índices de crescimento, projetos de

execução controversa, medidas conjunturais de fôlego limitado, sentimento de deterioração da qualidade das instituições e piora do ambiente de negócios. Isso tudo aumenta o temor, a aversão ao risco. Afugenta investimentos, que traduzem cada sinal como *intervenção*, *protecionismo* e *rompimento de contratos*. O prazo de validade da *Carta ao Povo Brasileiro* teria chegado ao fim? Certo ou errado, o governo perde a batalha de opinião com os atores econômicos. Quando começa assim, não para por aí.

Ponto de exaustão do presidencialismo de coalizão

Na política parlamentar, a situação não é melhor que na economia. Em primeiro lugar, há que se compreender o *ponto de exaustão do presidencialismo de coalizão*. Em casos de primeiro mandato, com alternância de poder, o novo presidente da República tem a sua disposição milhares de cargos para compor o governo e formar maioria. Independentemente da agenda, atrai todo o adesismo nacional. Fala-se até em *lua de mel* entre governo e Congresso. Com o tempo, os acordos perdem validade e a cada novo projeto se exigirá nova negociação; a cada crise, a base se agita, quer mais.

Com a reeleição, este cenário se agrava: para garantir a continuidade do apoio, mas também aumentar tempo de TV, capilaridade partidária e palanques na campanha, o Executivo cede as joias da coroa que antes negava: diretorias de estatais, autarquias, fundos de pensão. O governo cria novos ministérios. Sua competitividade eleitoral cresce deveras e a reeleição é mais ou menos “favas contatas” diante da exuberância de recursos de que dispõe.

A fonte não se esgota, mas a sede permanece grande. Na *sucessão, após a reeleição* – a terceira eleição, como foi o caso de Dilma –, essa negociação é ainda mais complexa: quem já foi atendido quer mais e novos aliados exigem também a sua parte. A demanda cresce mais rápido que a oferta de espaço, e, por parte do Executivo,

os acordos não podem ser cumpridos. Uma guerra de dossiês e denúncias se desenvolve na base.

No primeiro ano de mandato de Dilma, esta dinâmica foi a responsável pela queda de seis ministros. A imprensa a chamou de “faxina”, uma determinação espontânea de fazer limpeza. Aqui, no entanto, os problemas são contingentes: vasos se quebram e é necessário juntar os estilhaços. Mas, como reposição, os partidos tendem a indicar peças feitas do mesmo barro³.

A grande base⁴ é uma ilusão numérica, politicamente frágil. Além da diversidade e da fragmentação de um grupo tão vasto, a voracidade fisiológica canibaliza os projetos do governo. Derrotas legislativas tornam-se mais frequentes e as vitórias, mais custosas. Votações como o “Código Florestal”, “Royalties de Petróleo” ou a “Lei Geral da Copa” são exemplos de uma dinâmica complicadíssima.

A oposição, sem formular discurso alternativo, esconde-se na retórica moralista. Mas, vê também em seus quadros os efeitos do fisiologismo: um número expressivo de seus parlamentares se ressentem da falta de sinecuras e migra para a base governista. Forjam-se fusões e criações de novas legendas. Inadvertidamente ou não, ao constranger o Executivo com denúncias e pedidos CPIs, a oposição eleva o preço da proteção aliada, torna-se, ela mesma, instrumento do achaque.

Quando o presidencialismo de coalizão brasileiro chega ao paroxismo, a oposição passa a residir na própria base aliada. Pode-se culpar os operadores do governo no Congresso Nacional – de qualidade realmente precária –, mas o problema é estrutural. Problemas estruturais exigem soluções estruturais.

.....
3. Utilizando apenas casos recentes: no Senado, José Sarney (PMDB-AP) foi substituído por Renan Calheiros (PMDB-AL); na Câmara, Marco Maia (PT-RS) cedeu lugar a Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN). Na liderança do PMDB, saiu Henrique Alves, entrou Eduardo Cunha (PMDB-RJ). Nos ministérios, a qualidade foi basicamente a mesma.

4. Alguns levantamentos indicam que o governo Dilma possui, na Câmara, uma base de apoio em torno de 400 deputados. No Senado, 60 senadores. Números extraordinários, mas a realidade está longe de ser tranquila.

Porém, o consenso que se estabelece é que não interessa enfrentá-los; melhor garantir a governabilidade e não elevar ainda mais os custos de negociação com o Congresso ou entes federativos. Bloqueia-se a agenda das reformas – política, tributária, trabalhista e regulatória. Não se discute o sistema político necessário para implementar agendas. Deixar isto por conta dos partidos é renunciar à mudança. Chega-se à disfuncionalidade e ao impasse. Que fazer?

O *bloco no poder*, que permitia a Lula articular por fora do Congresso, também vai se esgotando em suas contradições: as arestas de sua diversidade interna e a divergência de interesses só podem ser aparadas em tempos de opulência. Na baixa, o conflito explode e a defecção de setores antes aliados é inevitável.

Supunha-se que a equação da popularidade de Dilma viesse a ser resultado do maior desenvolvimento alcançado sobre a menor inflação auferida. Mas, isto dependeria de incentivos para o investimento e a infraestrutura e dependeria de reformas. O governo, no entanto, resigna-se em trocar desenvolvimento por baixos índices de desemprego e alta expectativa de consumo. Para isso, briga com o rabo, estimulando o consumo, correndo atrás de juros menores, câmbio maior e mecanismo contábeis duvidosos para *chegar* a superávits.

É pouco, diante do desafio. Resignado, o governo não supera os impasses. Sem ter por onde ir, buscam-se as saídas do passado, no nacional-desenvolvimentismo tardio.

O esgotamento do modelo impõe ao governo pelo menos três requisitos fundamentais: 1) um diagnóstico preciso; 2) criatividade econômica na formulação de uma nova agenda – uma agenda reformista que exigirá debate e negociação na sociedade e no Parlamento; e 3) capacidade de articulação política para aprovação dessa agenda. Tudo a que a tecnocracia se nega a fazer.

Até aqui, não há clareza em nenhuma dessas dimensões: 1) o diagnóstico é impreciso e evitado pela ideologia do desenvolvimento, e avesso ao mercado – há pouca mediação entre polos e facilmente perde-se o equilíbrio pragmático; 2)

a agenda raramente escapa do curtíssimo prazo, não há elaboração mais sofisticada do que medidas “prudenciais” e não se estabeleceu um debate mais amplo sobre um rol de iniciativas e incentivos estruturais capazes de alterar a percepção de agentes econômicos e políticos; e 3) a articulação no Congresso é, paradoxalmente, rude e resignada, incapaz de estabelecer uma pauta política – até porque se ressentido de diagnóstico e formulação.

Refêm da própria falta de criatividade e da pressão das corporações e do Congresso, o governo vive uma “síndrome de Estocolmo”: parece apaixonado por aquilo que o sequestra. Ainda assim, paradoxalmente, a popularidade governamental é extraordinária. Como explicar isto?

3. A confusão entre política e gestão

Um sucesso de público e um fracasso de crítica. Esta é a situação do governo e da presidente. Mesmo diante do baixo desempenho econômico, em dezembro de 2012, extraordinários 78% da população aprovavam Dilma, e seu governo registrava um formidável índice de 62% entre “ótimo” ou “bom”. As áreas mais bem avaliadas eram “combate à fome e à pobreza” (62%), “combate ao desemprego” (56%) e “meio ambiente” (52%)⁵.

A presidente é popular e as políticas sociais são seu cartão de visita. Questões estruturais não têm alcance imediato e, no Brasil, culturalmente, *o futuro sempre esteve muito distante*. Dada a composição social do eleitorado, *eleitoralmente*, o governo acerta em cheio. Mas, só isso não define o *estadista*.

Durante a campanha eleitoral, Dilma foi uma revelação: portou-se extraordinariamente bem para uma iniciante. Preparada pela genialidade de João Santana e aconselhada pela experiência de Lula, favoreceu-se das circunstâncias econômicas e dos erros do adversário, José Serra. Mas, não se trata de *uma política*, na melhor acepção do termo.

Defeito? Para Max Weber e, possivelmente, para a maioria dos leitores deste artigo, sim.

.....
5. Pesquisa CNI/IBOPE, Dezembro de 2012.

Mas, considerados o senso-comum, o universo político do país e o desgaste causado por inúmeros escândalos, é possível que não. Dilma é bem-vista como uma gerente competente e isto é dito com orgulho e presunção.

O sucesso de Dilma reside na confluência das políticas públicas do governo com a popularidade de Lula, em seu *perfil técnico* e no sentimento antipolítico da classe média, sobretudo. Sua aura é da gerente resoluto, “tecnocrata competente e honesta”, como assinalou Delfim Netto⁶. Executiva zelosa que não se envolve com o comum dos políticos, promove “faxinas” e não pactua com a corrupção.

Para a ex-senadora Marina Silva, a “apologia do gerente” se tornou, “talvez, um erro de quem fez sua campanha”⁷, a campanha de Dilma. Engana-se Marina. Eleitoralmente, a “apologia do gerente” tem enorme apelo popular. Transforma Dilma num símbolo político de desvalorização da política e mitificação do espírito *técnico*. É aprovada em níveis até mais elevados que os de seu antecessor. Na verificação dos desafios históricos de seu governo, porém, percebe-se que isto não basta.

Trata-se de um governo que se ressentido de política e de um projeto que, por falta disto, refugia-se no passado do nacional-desenvolvimentismo, tecnocrático e autocrático, assemelhado ao estilo Geisel.

Isto transparece no estilo de “governança” da presidente. Não há debates – só muito recentemente, para acomodação do PMDB que se agiganta, a presidente tem prometido rearticular o Conselho Político do governo. Não há integração na elaboração dos diversos grupos em torno de um núcleo capaz de gerir a política mais ampla com vistas ao futuro.

Uma miríade de núcleos, mais ou menos dispersos e pouco conectados entre si, dependentes do acesso direto à presidente da República, se estabelece. A presidente, por sua vez, intervém e controla, elabora e avalia, propõe e decide. Ela

6 “Os próximos meses serão cruciais”, entrevista de Delfim Netto a Sonia Racy, em *O Estado de S. Paulo*, 15/02/2013.

7 “Dilma não entende nova economia, afirma Marina”, *Folha de S. Paulo*, 27.02.2013.

centraliza. Como pode estar acima e ser parte, ao mesmo tempo?

Todo governo costuma ser dirigido por um pequeno grupo capaz de tomar para si a responsabilidade de decisão política estratégica. Mas, sob Dilma é difícil identificá-lo com clareza. Quem compõe o núcleo-duro deste governo? Há multiplicidade de grupos, com vários núcleos, esferas diversas e esparsas que se organizam por áreas ou por facilidade de aproximação com a presidente. Pessoas a quem Dilma eventualmente *escuta* e outras a quem dá ordens. De todo modo, grupos com pouca conexão entre si.

Esses grupos estariam, por exemplo, na 1) *formulação e operação de políticas de desenvolvimento*; 2) na *articulação política com setores sociais*; 3) no *relacionamento sempre tenso e precário com o Congresso Nacional*; 4) na *pressão de operadores políticos independentes*; e 5) no *aconselhamento, também independente, de influentes interlocutores para a política econômica e a gestão*⁸.

Mas, compreendida a verdadeira dimensão da Política, é provável que sua falta esteja a cobrar um preço elevado, e este seja – se não o principal – pelo menos um dos elementos mais perniciosos que fazem o governo patinar no esgotamento de instrumentos antigos, na incapacidade de descoberta e na viabilização de novos caminhos.

8 Num primeiro levantamento, ainda precário – feito com base no noticiário, é bom frisar –, esses núcleos seriam compostos pelos seguintes nomes: 1) *formulação e operação de políticas de desenvolvimento*: Arno Augustin, Bernardo Figueiredo, Gleise Hoffmann, Paulo Passos, Luciano Coutinho, Nelson Barbosa, Maria Graça Foster, Alexandre Tombini, Maurício Tolmasquim, e Nelson Hubner, por exemplo; 2) na *articulação política com setores sociais*: Paulo Bernardo, Gilberto Carvalho, Fernando Pimentel, Aloísio Mercadante, José Eduardo Cardozo e Guido Mantega; 3) no *relacionamento com o Congresso Nacional*: Ideli Salvati, Eduardo Braga e Arlindo Chinaglia; 4) *operadores políticos independentes* (de aconselhamento e pressão): os líderes dos principais partidos aliados, que, não aceitando relacionar-se com lugares-tenentes, buscam o contato direto com a presidente: Michel Temer, José Sarney, Renan Calheiros, Henrique Eduardo Alves, Jacques Wagner, Eduardo Campos, Cid Gomes e, claro, Lula. Chama atenção a pouca importância ou pequeno papel *institucional* do PT neste grupo. Naturalmente, Lula o contém. Por fim, 5) interlocutores para política econômica e gestão: Delfim Netto, Luiz Gonzaga Belluzzo, Jorge Gerdau e, mais uma vez, Lula.

A experiência de Dilma com a política, enquanto atividade voltada à elaboração mais ampla do que as questões setoriais, vinculada ao debate parlamentar, à negociação com a sociedade e ao consenso, é pequena. Executiva, Dilma é um quadro vinculado ao fazer, não ao negociar e articular. Recentemente, foi aconselhada por Lula a buscar a sociedade, receber políticos, ouvir o movimento sindical. Ainda assim, pergunta-se, para tecer que tipo de consideração? Pode ficar emparedada pela pressão eleitoral e pelas pautas corporativas.

Dilma montou um governo à sua imagem e semelhança: técnico, mas de baixa densidade política; comprometido pela convicção, com diagnóstico controverso. Isto se agravou após a (segunda) desgraça de Antônio Palocci – que iniciou o mandato de Dilma na estratégica Casa Civil da Presidência da República, mas não resistiu aos primeiros seis meses de governo e fogo amigo.

Ao qualificar a presidente como “uma tecnocrata competente, trabalhadora”, irônico e ao mesmo tempo sincero, o ex-ministro Delfim fala nas entrelinhas: uma “tecnocrata”, competente e trabalhadora, não é uma política. A ação de Dilma, pelo tempo que lhe resta deste ou de mais um eventual próximo mandato, dará a resposta se isto basta. Ainda assim, é irresistível voltar à Max Weber:

“Quem tornou possível o absurdo inaudito da tal situação? Enquanto tais acontecimentos forem passíveis de repetição, a nação não pode esquecer que foi a burocracia conservadora a responsável por este estado de coisas: em momentos decisivos ela colocou burocratas nos postos-chave do governo, os quais deviam, contrariamente, ser ocupados por políticos – homens [ou mulheres, no caso] experimentados em pesar os efeitos de declarações públicas, homens com o senso de responsabilidade do político e não com o sentido do dever e de subordinação do burocrata, que é adequado em seu lugar, mas pernicioso em política” (Weber, 1980: 61)

O burocrata, movido pela *ética da convicção*, é capaz de, em nome de suas certezas, insistir nos erros. O político, da *ética da responsabilidade*, voltado a fins, revê meios, renegocia processos. Independentemente de sua figura, bem-vista, o governo da presidente e o país carecem de política e de políticos, na acepção pura e gloriosa do termo. O país e o governo não sofrem pelo excesso, mas pela falta de política, o que parece ser o pior da crise.

4. Antecipação eleitoral

Exaurido, o presidencialismo de coalizão apresenta ainda maiores dificuldades na alocação de recursos para uma “superbase”, grande, mas pouco operacional. A criação do Ministério da Pequena e Micro Empresa, de forma a acomodar o PSD, de Gilberto Kassab, ou a tentativa de incluir Gabriel Chalita, do PMDB, no Ministério da Ciência e Tecnologia são apenas exemplos. Tanto Kassab como Chalita entraram na mira de demais aliados. Difícil acomodar parceiros que, nas bases, conflitam e, na cúpula, disputam o mesmo espaço.

Mais e mais aliados se ressentem com o quinhão atribuído. Ou se revoltam e passam a buscar brechas na oposição – como é o caso de uma parte do PDT – ou, por outro lado, ao conquistar visibilidade, se animam à carreira solo. O esforço de Lula em garantir a vice-presidência de Dilma, em 2014, ao governador de Pernambuco, Eduardo Campos, foi uma tentativa de aplacar a insatisfação de uma estrela ascendente, cujo sucesso, aliás, teve colaboração dos recursos do Governo federal. Lula buscou conciliar os interesses. Mas, buscar saídas num bloco tão amplo e heterogêneo é como passear por um labirinto.

Ao PMDB não convém ceder o posto de Michel Temer para que Campos o ocupe com foco em 2018 e total autonomia em relação ao PMDB. Onde não há sintonia de objetivos e visão de futuro, sobram disputas e armadilhas. Isto não parece ser diferente na oposição.

Assim como o fora na economia – na divergente questão dos juros envolvendo as contradições entre diversos setores –, a banda política do *bloco no poder* apresenta rachaduras estruturais.

A antecipação eleitoral, por precaução, surge quase naturalmente: não há preocupação com a transformação, mas há que cuidar do projeto de poder antes que alguém se adiante.

Eduardo Campos e Marina Silva são ainda duas incógnitas. Vistos com olhos de hoje, suas chances são limitadas. Mas, ninguém saberá dizer para onde o insuficiente crescimento econômico, a crise mundial e os conflitos internos da base aliada levarão o governo. Sob quais circunstâncias concretas se dará a eleição de 2014?

Tanto Lula e Dilma quanto FHC e Aécio Neves sabem disso. Em condições normais, esses serão os principais adversários no ano que vem, mas quem poderá garantir que as condições serão normais?

PT e PSDB preferem um ao outro como adversários, são velhos conhecidos. Adiantam-se para ocupar espaços antes que Campos ou Marina o façam. Para o PT, são candidaturas absolutamente indesejadas. Para o PSDB, podem ser interessantes, mas são também muito perigosas. Além do fato de a polaridade PT-PSDB ter cansado espíritos os mais pacientes, há tucanos que adorariam ver Aécio devidamente *cristianizado*.

5. Conclusão

A falta de bons estrategistas e operadores, tanto Dilma como Aécio recorreram aos últimos líderes de seus campos, Lula e Fernando Henrique. É a prova de que a renovação foi precária. Voltamos ao passado dos anos 1990, sabendo que a agenda daqueles tempos já não nos serve – tampouco a dos anos 1970, do nacional-desenvolvimentismo, servirá. E, se vierem a servir, é porque regredimos terrivelmente. Teremos que recomeçar?

Não encarar os desafios históricos de um país significa tê-los que encarar mais tarde, a custos maiores. A falta de política reside na falta de visão histórica. E

ela está por todo lado: difícil imaginar algo diferente na oposição que, em duas eleições (2006 e 2010), foi incapaz de expressar o novo, o avanço. Seu atual candidato já se precipita em repetir o insuficiente discurso do choque de gestão. Mais um gerente?

Se algum tipo de choque for necessário, seria, antes, um choque de política: um estadista capaz de perceber, articular e conduzir os desafios históricos. Boa gestão é obrigação, mas não basta. O que se procura é mais do que um síndico.

Alguns analistas afirmam que não há, no Brasil, diferenças ideológicas entre os partidos. Com efeito, de um modo geral, eles vocalizam as mesmas platitudes, buscando apoio de um público médio, identificado pelas pesquisas: uma identidade vaga. Mas, como se vê, mesmo para cumprir uma agenda superficial e insatisfatória, há caminhos diversos: pode-se olhar para o passado dos anos 1990 ou para o passado ainda mais distante, a década de 1970. Quem olhará para o futuro?

A simples permanência de personagens como FHC e Lula no centro do debate revela um enorme desconcerto: 1) infelizmente, ainda pouco se avançou para além dos erros e acertos de seus governos; 2) há uma crise, se não um vazio, de liderança; 3) não tem havido renovação de qualidade num sistema que tem se organizado por seleção adversa de quadros; 4) não há criatividade nem elaboração de alternativas; 5) a tecnocracia não é e nem substitui a política; e 6) latente, o desafio histórico está suspenso.

Se isto tudo não compõe um sério e preocupante cenário de crise, o que mais seria necessário para admiti-lo: o desemprego e a volta da inflação? Precisaremos piorar para, então, melhorar? A melhora se dará pela pressão das circunstâncias – sem mudança estrutural – ou se fará de uma vez por todas? As respostas a essas questões, por políticas, estão no futuro.

Bibliografia diretamente citada:

WEBER, Max. Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída: uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária. In: Os Pensadores. Tradução de Maurício Tragtenberg. São Paulo: Abril, 1980.

DO CAMPO À MESA, UMA PONTE QUE INTEGRA O MUNDO.

Não há nada mais fundamental que o alimento e a energia.

A Bunge é uma ponte, uma via eficiente, confiável e segura que leva os produtos agrícolas das fazendas ao mercado global, desde o dia em que são colhidos até o dia em que serão necessários, das regiões de abundância para regiões de escassez.

Na Bunge, nossa responsabilidade é ajudar a fazer com que os alimentos e a energia estejam mais disponíveis e acessíveis.

www.bunge.com.br



BUNGE



azul.

O nosso projeto mais grandioso é o crescimento do país.

A Odebrecht participa ativamente do crescimento do Brasil. Uma parceria fortalecida por meio de iniciativas que conectam resultados alcançados no presente, com soluções sustentáveis para o nosso futuro.

São projetos nos setores de Infraestrutura, Engenharia Industrial, Realizações Imobiliárias, Transportes e Logística, Meio Ambiente, Energia, Entretenimento, Óleo e Gás, Química e Petroquímica, Agroindústria, Construção Naval e Defesa e Tecnologia, que geram novas oportunidades de negócios, qualidade de vida e transformação socioeconômica para milhões de brasileiros.

odebrecht.com

ODEBRECHT

