

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

LUCAS THIXBAI FREITAS FRAGA

**ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO DO SETOR ENERGÉTICO NOS
GOVERNOS FHC E LULA: UMA COMPARAÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA**

Porto Alegre

2014

LUCAS THIXBAI FREITAS FRAGA

**ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO DO SETOR ENERGÉTICO NOS
GOVERNOS FHC E LULA: UMA COMPARAÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Ernesto Fillipi

Porto Alegre

2014

LUCAS THIXBAI FREITAS FRAGA

**ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO DO SETOR ENERGÉTICO NOS
GOVERNOS FHC E LULA: UMA COMPARAÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Economia

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de _____ de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Fillipi – Orientador
UFRGS

Profa. Dra. Rumi Regina Kubo
UFRGS

Prof. Dr. Octavio Augusto Camargo Conceição
UFRGS

Dedico este trabalho integralmente à memória de minha amada mãe, cujo amor me levou a lugares que jamais eu teria ido sozinho

RESUMO

O presente trabalho busca observar, através dos ambientes interno e externo e do comportamento das variáveis macroeconômicas no período entre 1995 e 2010, quais foram as reformas executadas pelos governos FHC e Lula no setor de energia elétrica e que consequências elas causaram nos cenários econômico e político dos respectivos governos e que conclusões poderíamos chegar acerca da efetividade dessas políticas para o desenvolvimento econômico e para a atual estrutura de geração de energia. Observando o cenário macroeconômico e político durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), busca-se concluir sobre a efetividade das políticas adotadas como estratégia para o desenvolvimento do setor energético para sustentar o crescimento brasileiro durante os respectivos governos, comparando-os e complementando o debate acerca do modelo de produção de energia utilizado atualmente. O trabalho consiste na observação de estruturas institucionais sob análise da literatura sobre o tema, embasamentos jurídicos (jurisdição) disponíveis através de portais da legislação federal brasileira e na busca de dados. Isto para que se possa explicar o que foi feito no período de análise para contribuir na formação da estrutura de produção de energia (institucional e física), tendo como pressupostos as diferenças políticas entre FHC e Lula, os diferentes ambientes econômicos e o tipo de modelo de desenvolvimento adotado.

Palavras-chave: Energia elétrica. Fernando Henrique Cardoso. Luiz Inácio Lula da Silva.

ABSTRACT

This study aims to observe, through the internal and external environment and the behavior of macroeconomic variables over the period between 1995 and 2010, which were the reforms implemented by the governments of presidents Fernando Henrique Cardoso (FHC) and Luís Inácio Lula da Silva (Lula) in electricity sector and what consequences they caused in economic and political scenarios of their governments and what conclusions we reach about the effectiveness of these policies for economic development and current structure of power generation. Observing the macroeconomic and political environment during the Cardoso (1995-2002) and Lula (2003-2010) governments, we seek to conclude on the effectiveness of the policies adopted as a strategy for development of the energy sector to sustain growth in Brazil during the respective governments comparing them and supplementing the debate on energy production model currently used. The work consists in the observation of institutional structures in the literature review on the topic, legal emplacements (jurisdiction) available through the portals of the Brazilian federal legislation and data mining. This so you can explain what was done in the period of analysis to contribute in shaping the structure of energy production (physical and institutional), taking for granted the political differences between FHC and Lula, the different economic environments and the type of model development adopted.

Keywords: Eletric power. Fernando Henrique Cardoso. Luiz Inácio Lula da Silva.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: A REFORMA E A CRISE DO SETOR ENERGÉTICO	9
2.1	O ambiente econômico geral e setorial e o prelúdio das novas reformas “liberais”	9
2.2	O governo FHC: As reformas liberais no setor elétrico	13
2.3	A crise da reforma e o “apagão”	16
3	O GOVERNO LUIS INÁCIO LULA DA SILVA: UM NOVO MODELO	19
3.1	A herança econômica e setorial e as novas políticas para o setor elétrico.....	19
3.2	Os impactos da crise internacional de 2008.....	23
4	ANÁLISE E COMPARAÇÕES ENTRE A EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS DE FHC E LULA NO SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA.....	26
4.1	Infraestrutura.....	26
4.2	Nível de preços e aspectos macroeconômicos	28
4.3	Perspectiva institucional e de programas de governo	30
4.4	Outros aspectos	32
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	34
	REFERÊNCIAS	38

1 INTRODUÇÃO

A década de 90 no Brasil foi marcada por uma série de reformas de caráter institucional e estrutural que alteraram de forma brutal a forma e a dinâmica da economia brasileira de forma com que suas consequências e impactos continuam sendo sentidos até hoje. O setor de energia elétrica no Brasil é caracterizado por ser um dos setores de maior flutuação de oferta e demanda dada a variação no consumo interno de eletricidade assim como a expansão da matriz de geração e transmissão de energia. Como a opção pela produção de eletricidade se deu pela adoção da hidroeletricidade dado o imenso manancial hídrico do país, assim como a ânsia pela substituição do uso de combustíveis fósseis, a geração de energia acaba sendo dependente do clima, o que obviamente pode causar choques no fornecimento. Certamente, a estrutura institucional do setor elétrico é fundamental para que a produção de eletricidade seja constante, e conseqüentemente não afete o desenvolvimento do país.

As reformas efetuadas no setor elétrico como parte dos projetos de crescimento do país naquele período foram absolutamente fundamentais para que o novo modelo de produção de energia atual fosse estabelecido. A velha estrutura, tanto física quanto institucional, do setor elétrico impedia que medidas ousadas no que se refere ao crescimento econômico brasileira fossem sequer cogitadas. É absolutamente imperativo para o progresso do país que este seja acompanhado de uma maior eficiência no fornecimento de energia. O objetivo deste trabalho é examinar as estratégias de reforma no setor energético na gestão de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, observando o ambiente institucional econômico e político do país e atentando para as conseqüências das medidas tomadas e confrontar os resultados obtidos através dos objetivos anteriores e concluir sobre a eficácia das reformas no setor energético, complementando com a discussão sobre a estrutura atual de produção de energia.

A especificidade com que os modelos de alteração da base estrutural do setor de energia de cada governo possuem especificidades que caracterizam a mudança realizada por cada uma dessas políticas. A comparação será feita através dos resultados encontrados através de uma exploração minuciosa de cada período de governo e contrastados não para se analisar a melhor ou a pior política executada, mas demonstrando a importância de cada uma delas na construção do atual modelo de gestão do setor elétrico. Cada ponto daquelas administrações mostra divergências acerca da sua natureza ideológica em sua forma de execução e impacto

causado. De qualquer forma, ambas influenciaram no crescimento, mas principalmente no objeto do setor em questão.

Apesar de a ciência econômica em seu estudo geral não voltar olhares para a colaboração direta da energia elétrica como fator de crescimento econômico de um país, esta certamente tem o reconhecimento por parte dos economistas como sendo parte da evolução econômica de um país, embora não tratada com o merecido cuidado. Este trabalho se propõe justamente a contribuir para a discussão entre economia e energia.

2 O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: A REFORMA E A CRISE DO SETOR ENERGÉTICO

O governo FHC foi um período de grandes reformas e choques de natureza estrutural, mas principalmente, institucional. A reforma ocorrida no setor elétrico alterou profundamente a sua estrutura, porém, a falta de coordenação por parte da equipe ligada ao Ministério de Minas e Energia (MME) nas políticas adotadas levou o setor a uma crise severa. Aqui, serão observados os pressupostos e as conseqüências das reformas efetuadas neste governo.

2.1 O ambiente econômico geral e setorial e o prelúdio das novas reformas “liberais”

Com o advento de um novo modelo político e a ânsia popular por um novo modelo político e econômico que encaminhasse a economia rumo ao desenvolvimento, reformas estruturais foram executadas no final da década de 80 e início da década de 90 com o intuito de trazer essas mudanças tão desejadas. O fim do regime militar e a nova constituição de 88 trouxeram ao país novos ares e perspectivas, e o alívio pela consolidação do novo modelo político-democrático deu novo fôlego para as novas, e há tanto esperadas, reformas setoriais na “nova democracia”.

No Brasil, a expansão do setor elétrico é uma preocupação recorrente para cada novo governo. Na década de 50, o parque industrial brasileiro teve uma expansão considerável que, aliado ao deslocamento de pessoas do campo para as cidades, as quais obtiveram um maior acesso a produtos consumidores de energia elétrica ocasionou um aumento da demanda por energia, em que somente o governo poderia intervir naquele momento. A falta de interesse de empresas privadas em aumentar sua participação no ramo de energia elétrica dentro do país se deu em parte por uma falta de apoio do governo para que houvesse a entrada de empresas privadas no setor e, conseqüentemente, um maior investimento, mas também pelo cenário econômico em que o país se encontrava. Apesar do surgimento e vinda de novas indústrias para o país, o desenvolvimento industrial foi muito segmentado, com as empresas atuando em nível local e totalmente desinteressadas em iniciar um processo de diversificação produtiva, o que incluía atuar no mercado elétrico ou deslocar recursos para a expansão da matriz energética. Com o aumento do consumo de energia causado por esta expansão, era questão de tempo para que houvesse períodos de racionamentos e cortes no fornecimento de energia. A crise de energia estava cada vez mais clara e a falta de planejamento por parte do governo fez com que esta crise fosse um dos muitos fatores que retardaram o pleno crescimento brasileiro.

A primeira forma clara de intervenção do governo no setor elétrico foi em 1945 com a criação da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), que tornou-se mais tarde a maior geradora de energia elétrica do país. Em 1960 é criado o MME para que fosse possível a coordenação e planejamento de políticas para a expansão do setor energético de onde o governo federal seria a “locomotiva” desse processo.

Porém na década de 80, o próprio esgotamento do modelo adotado pelo governo baseado na ação direta do Estado fez com que o setor enfrentasse novos problemas como a falta de acesso a fontes de financiamentos e escassez de recursos próprios, além de as próprias empresas estaduais não apresentarem eficiência de gestão, causando grandes perdas aos governos estaduais que eram forçados a injetar dinheiro diretamente nessas empresas ou, em casos mais extremos, demandavam auxílio diretamente ao governo federal. A nova onda neoliberal que influenciou o mundo a partir das décadas de 70 e 80 atingiu o Brasil, e uma reforma do setor elétrico se tornava mais emergente, pois o velho modelo de intervenção direta, ainda empregado, não era mais suficiente para suportar o crescimento brasileiro que ocorreu na década de 70. Com o baixo crescimento mundial na década de 80 o quadro se tornava mais urgente, pois agora nem o próprio governo tinha forças para dar uma resposta a altura de uma possível (e nova) crise de abastecimento de energia. Em 1987 surgiu o grupo de estudos Revisão Institucional do Setor Elétrico (REVISE) que, como o próprio nome diz, buscava identificar falhas no setor elétrico brasileiro e, através de suas recomendações técnicas ao governo central, encontrar formas para que houvesse uma reestruturação a partir de suas próprias empresas. Segundo Chiganer et al. (2002) o insucesso do REVISE ocorreu devido à falta de consenso entre as empresas estaduais, regionais e a própria Centrais Elétricas Brasileiras (ELETROBRÁS). Porém, as conclusões e recomendações do grupo influenciaram as reformas que ocorreriam na década de 90.

A vitória de Fernando Collor de Mello para a presidência da república em 1989 e sua respectiva posse em 1990 levou Zélia Cardoso de Mello ao ministério da Fazenda, passando a conduzir a política econômica do país numa perspectiva voltada aos ares liberais que, a princípio, agradava não só a maioria dos setores internos, mas também os interesses dos investidores externos. Entretanto, seu governo não foi puramente liberal. Como parte das reformas proposta por Zélia Cardoso de Mello e sua equipe econômica houve uma maior abertura dos mercados brasileiros a produtos estrangeiros, o que proporcionou um aumento da concorrência interna e forçou a queda de preços de vários produtos. Porém, a estrutura econômica do país e a conjuntura adotada não permitiam o controle da inflação que atingia níveis astronômicos desde o governo Sarney e o fim do período militar. A idéia de Collor era

que o Cruzado (moeda que não possuía sequer uma década de uso) fosse substituída pelo cruzeiro real, além de uma série de reformas que seriam implementadas junto com a nova moeda.

Com essa abertura econômica no governo Collor o setor energético foi, em parte, bastante favorecido, pois com o acirramento da concorrência interna com os produtos estrangeiros os preços de equipamentos para a modernização da matriz energética tendiam à queda. Também se destaca o acesso a produtos feitos no exterior que poderiam, enfim, viabilizar a reforma deste setor. O que não ocorreu, porém, foi um planejamento por parte do governo federal que buscasse de fato mudar essa velha estrutura do setor energético, além do que mesmo com a abertura econômica do país e uma melhora no acesso a produtos estrangeiros a inflação não caía, fazendo com que uma reforma profunda fosse sequer cogitada. Enquanto isso, o Brasil enfrentava uma forte crise em sua balança de pagamentos e isso prejudicava o acesso a novos investimentos do exterior, inclusive no setor de energia. De certa forma, o setor tinha um sistema de autofinanciamento através do Imposto Único sobre Energia Elétrica (Lei 2308, de 1954), mas sua capacidade de autofinanciar-se foi extinta após a Constituição de 88.

Junto com a abertura comercial proposta por Collor vieram outras medidas que pretendiam liberalizar setores, antes restritos, para que houvesse uma maior participação externa e/ou privada. O setor de energia foi um deles, e por mais que a tentativa de que houvesse uma maior participação do setor privado no setor de energia, a estrutura institucional e o ambiente econômico presente ainda não mostravam motivações de forma que investimentos privados se deslocassem para este setor. Com a posterior desestatização do setor e com a falta de planejamento por parte do governo neste processo, o setor elétrico ficou a mercê da própria sorte, o que gerou consequências desastrosas no futuro.

Logo após o Impeachment de Collor, Itamar Franco assume a presidência da república. Em 1993, após uma “dança das cadeiras”, com vários nomes passando pelo Ministério da Fazenda, eis que assume a cadeira Fernando Henrique Cardoso, começando a trabalhar no que viria a ser o Plano Real. FHC assume a presidência da república em 1995 com a promessa de controlar a inflação e estabilizar o país. O novo presidente observava o caráter inercial da inflação brasileira (sob as hipóteses de choque e tendência), então o novo plano de estabilização tinha como objetivo enfrentar o caráter inercial da inflação, atacando o problema em suas raízes. Com uma maior inserção internacional (promovida ainda no governo Collor através da abertura comercial) houve um aumento da concorrência nos mercados brasileiros, que tendiam a se acirrar devido ao imenso mercado interno brasileiro.

Essa maior concorrência evitava repasse nos preços, e pouco a pouco houve uma reinserção nos fluxos voluntários de capital externo para dentro do país, o que causou uma acumulação das reservas internacionais pelo seu impacto na balança de pagamentos brasileira.

De forma resumida, o Plano Real foi executado em três partes:

- a) ajuste fiscal: tinha como objetivo equacionar o desequilíbrio fiscal, que se tornou um grande problema após as políticas desastrosas tomadas no governo Collor. As principais medidas adotadas foram o aumento sistemático de impostos, queda nas despesas do governo de forma a causar um alívio nas contas públicas, e reduções nas transferências governamentais, o que obviamente desagradou governadores e prefeitos;
- b) indexação total da economia: para que houvesse um descolamento dos preços e da memória inflacionária, foi adotada a URV (Unidade Real de Valor) como sendo uma parte escritural do que viria a ser a nova moeda, servindo como uma unidade de conta (utilizada para transações) e que buscasse manter o poder de compra da massa salarial. Para a liquidação de transações, era utilizado o Cruzeiro Real (CR\$), que era o meio de troca de fato. Assim, não havia a necessidade do confisco de poupança ou qualquer quebra contratual. Ocorreu, portanto, uma indexação total para uma posterior desindexação dos preços;
- c) reforma monetária total: A URV se tornaria Real (R\$), sendo toda a base monetária brasileira substituída pela nova moeda (algo que aconteceu surpreendentemente rápido, em alguns meses a moeda já circulava em todo o país). Não houveram choques anterior ou posteriormente à conversão à nova moeda; o câmbio foi valorizado; os juros mantinham-se altos e os compulsórios também mantinham-se em níveis elevados. Houve uma restrição da demanda e ampla cautela na expansão monetária para que se anulasse a capacidade dos agentes de repasse nos preços, nesta que ficou conhecida como a “*âncora monetária*”.

Talvez o principal instrumento para controle dos preços foi a “*âncora cambial*”, que consistia em uma valorização do câmbio, elevando as importações (através do modelo de câmbio flutuante) devido a uma maior liquidez internacional. As altas reservas internacionais que o Banco Central do Brasil possuía (essas acumuladas desde o governo Collor) serviram como uma blindagem para a nova moeda, travando os preços internos.

O maior problema enfrentado logo na implementação do Plano Real foram os altos juros, que tornavam pouco viável novos investimentos por parte do governo nos setores considerados “fundamentais”. Vale (2011) cita três amarras que prendem os juros nas alturas:

o piso da taxa Selic, dada a conexão existente entre taxa de juros do governo e o retorno de poupança, além da capacidade de solvência do governo; a gestão da dívida pública, cujos valores aumentaram sistematicamente devido a incapacidade dos governos anteriores de lidar com os problemas que afetavam diretamente as contas públicas; e o modelo macroeconômico, que exigia cautela nas políticas fiscal e monetária para controle da inflação, tendo esta como variável explicativa para elevação (ou não) dos juros. E foi a partir do sucesso do Plano Real que vieram as efetivas reformas no setor elétrico, as quais ganhavam um caráter emergencial e cuja implementação iniciou-se antes mesmo do fim deste plano de estabilização.

2.2 O governo FHC: As reformas liberais no setor elétrico

Com a tentativa de estabilização efetiva da economia brasileira, as reformas no setor energético vieram em função do Plano Real, para que pudesse haver um planejamento maior acerca da reforma a ser implantada e que as mudanças a serem realizadas não causassem transtornos no futuro, como por exemplo, as reformas econômicas ocorridas durante o governo Collor (sendo que as reformas no setor energético, em parte, foram negligenciadas). O acirramento da concorrência no mercado energético brasileiro, ocorrido em virtude da abertura econômica, a sua estabilização e a sinalização por parte do governo de que haveriam mudanças no setor elétrico fez com que os investidores (internos e externos) voltassem seus olhos para o setor. A disposição do governo em reformar o setor com um caráter “liberal” fez parte de um processo que ocorreu na economia brasileira como um todo, onde se fez com que houvesse uma transição de um modelo de crescimento que fosse impulsionado pelo Estado para um nível de crescimento cuja motriz seria dada pelo mercado (FERREIRA, 2000). Segundo Goldenberg e Tadeu (2003, p.225), os objetivos do governo federal para com esta reforma eram:

Desverticalização: haveria uma separação de atividades no setor entre a geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica; Privatização: como parte daquele processo de transição para os modelos liberais, a responsabilidade pelos investimentos passariam a ser do setor privado, deslocando recursos para o erário público; Competição: a geração e comercialização de energia passariam a ser concorrenciais, fazendo com que a competição levasse a uma maior eficiência econômica e uma redução nos preços; Livre acesso às redes de transmissão e distribuição: fazendo com que a competição na produção e comercialização de eletricidade se efetivasse.

Para que houvesse uma regulação do setor (não em termos de mercado, mas em termos mais institucionais, como licitações e concessões) foi criada em 1996, através da Lei

nº 9.427, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) que, vinculada ao MME, exerce a função de agência reguladora do setor, fiscalizando a geração, transmissão e distribuição de energia de forma a seguir as diretrizes estabelecidas pelo governo federal. Assim, mesmo sem a intenção de ter uma intervenção “pesada” no mercado de energia elétrica, o governo queria manter os olhos abertos sobre este setor (pois, obviamente, é um setor fundamental do ponto de vista estratégico e vital em termos de infra-estrutura para dar sequência ao plano de crescimento do país).

O governo tinha em mente que, com a estabilização do país e o ganho do poder de compra das famílias alcançadas com a queda da inflação (aliada a abertura comercial e o maior acesso a produtos estrangeiros) faria com que a demanda por produtos com maior intensidade tecnológica (em geral, produtos baseados no uso de energia elétrica) aumentaria o consumo de energia elétrica, e a reforma no setor possibilitaria uma expansão da capacidade de produção e geração de energia. Com a desestatização de empresas públicas e a abertura de uma maior participação privada no setor, a transmissão e distribuição também passaram por um processo de ampliação:

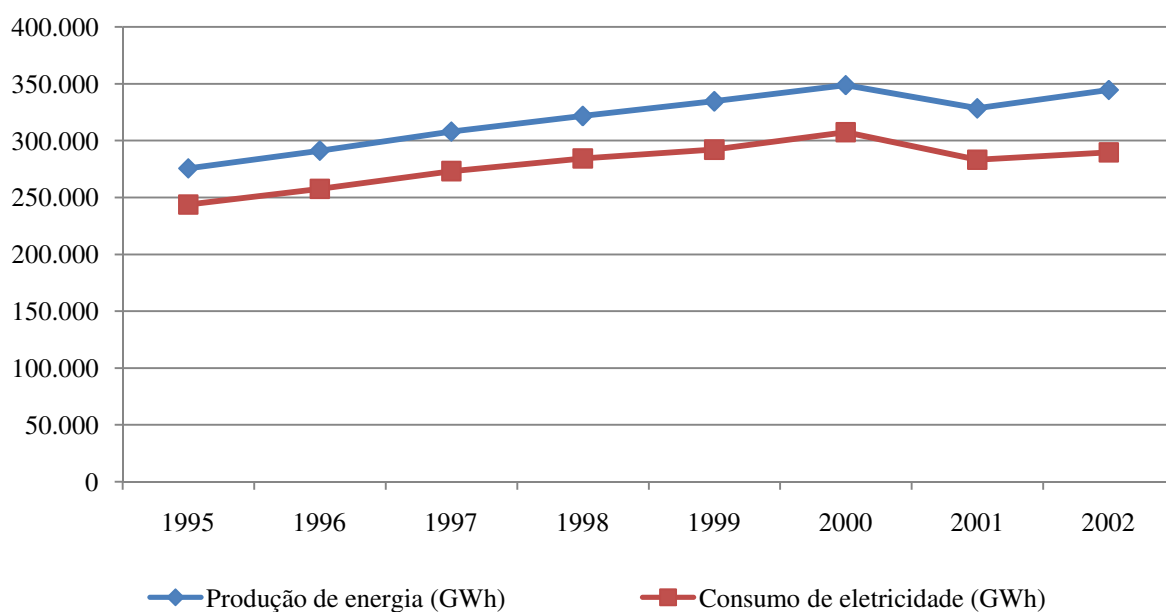
Quadro 1 - Estrutura Institucional do Setor Elétrico

Tipo	Empresas	Atividades
Binacional	ITAIPU	G
Federal	ELETROBRÁS	HOLDING
	FURNAS, CHESF.	G e T
	ELETRONORTE	G, T e D
	ELETROSUL	T
Estadual	CESP, CEMIG, COPEL	G, T e D
	24 Empresas	D
Municipal	5 empresas	D
Privadas	LIGHT, ESCELSA (*)	G e D
	GERASUL (**)	G
	25 Empresas (***)	G e D
G – geração; T – transmissão; D - distribuição		
(*) - Primeiras empresas privatizadas		
(**) - Empresa de Geração Privatizada, proveniente da cisão de G e T da ELETROSUL		
(***) - Empresas de pequeno porte de Geração		

Fonte: Chiganer et al. (2002, p. 5)

Ainda no contexto de manter a estabilidade de preços, foram criados órgãos como o Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica (DNAEE), vinculado ao governo federal para controlar as tarifas públicas com o intuito de combater a inflação. Segundo Chiganer et al. (2002, p.5), “embora o regime de tarifação pelo custo do serviço promettesse garantia de remuneração dos investimentos e custos incorridos, a promessa não foi cumprida, resultando na descapitalização do setor”. A partir do descrito por Branco (1996) as mudanças nas legislações brasileiras tinham o intuito de levar a uma maior participação da iniciativa privada na geração e transmissão de energia elétrica para que futuramente fosse propícia a introdução da concorrência no setor.

Gráfico 1 - Produção e Consumo de energia no período FHC (GWh)



Fonte: Eletrobrás (2014)

Podemos observar através do Gráfico (1) que houve um aumento na demanda por energia elétrica (algo que já vinha acontecendo, mas que foi acentuado devido aos fatores explicados anteriormente) assim como se manteve uma oferta maior de energia com um comportamento semelhante ao do consumo.

A reforma energética no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso parecia ter dado certo. Porém, em seu segundo mandato, as consequências reais desta reforma começaram a surtir efeito e algumas dessas consequências provocaram uma crise no setor energético que iria, obviamente, afetar amplamente os setores dependentes da energia elétrica.

2.3 A crise da reforma e o “apagão”

Vale lembrar que a maior parte da produção de energia elétrica no país vem de fontes renováveis e principalmente da matriz hidrelétrica. Há tempos existe um esforço por parte do governo para que haja uma maior diversificação da matriz energética. Porém, essa dependência da matriz hidráulica vem de governos anteriores a até mesmo pela facilidade de produzir energia desta forma, pois a disponibilidade hídrica do país incentiva este tipo de produção.

Tabela 1 - Participação da matriz hidráulica na produção total de energia (GWh)

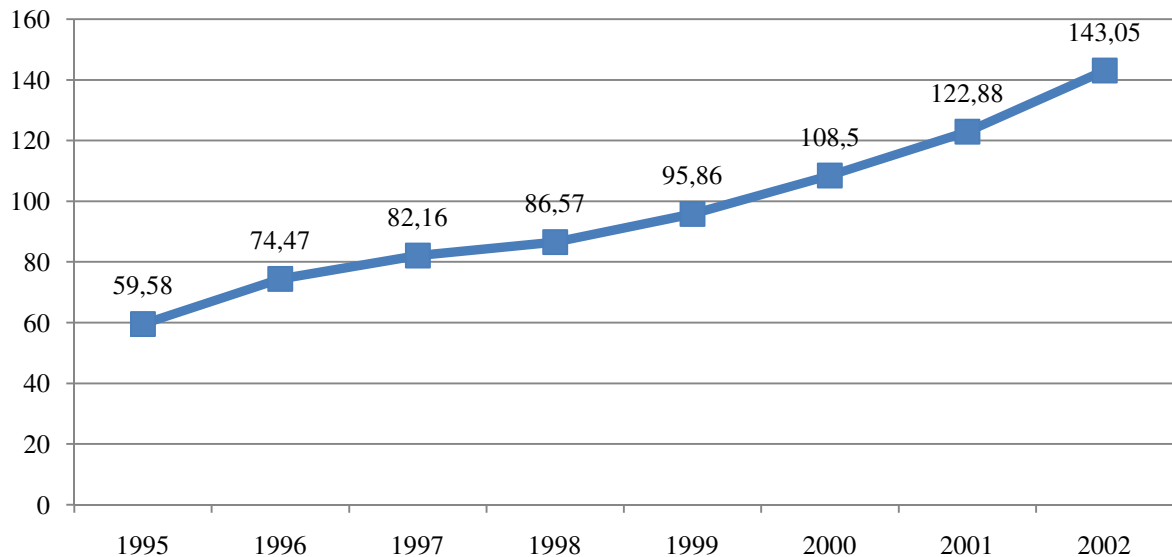
Ano	Produção total (Pt)	Produção hidráulica (Ph)	Razão Ph/Pt
1995	275.601	253.905	92%
1996	291.244	265.769	91%
1997	307.980	278.972	91%
1998	321.748	291.469	91%
1999	334.716	293.000	88%
2000	348.909	304.403	87%
2001	328.509	267.876	82%
2002	344.644	284.944	83%

Fonte: Eletrobrás (2014)

Em 1998 foi criado o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), órgão que está sob a fiscalização e regulação da ANEEL, responsável pela coordenação e controle da operação das instalações de geração e transmissão de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN). Esta empresa, junto com relatórios do MME e da própria ANEEL, sinalizava ao governo federal que uma crise de energia poderia atingir o país já em 1997. O que ocorreu foi que o governo não conseguiu se articular para dar uma resposta a altura do problema. A ineficácia das medidas adotadas pelo governo levou a chamada crise do “apagão”, que entre 2001 e 2002 deixaram boa parte do país no escuro. Essa crise consistia em blecautes ou cortes de energia que eventualmente atingiriam algumas cidades brasileiras. Como mostrado no gráfico (1) tanto o fornecimento de energia quanto a demanda tiveram expressiva queda, o que obviamente causou a queda no consumo, mas, de qualquer forma, devemos salientar que o corte de energia foi de certa forma, voluntário, pois devido a campanhas de racionamento de energia com ampla divulgação. Apesar de não terem ocorrido eventuais cortes forçados de energia, houveram pesados danos na economia por causa desta crise. Neste caso, com a crise já em curso, iniciativas foram tomadas por parte do governo para que a população repensasse

sobre suas formas de uso de energia elétrica de forma que o plano de combate ao racionamento fosse realizado com mais urgência. No lado da oferta de energia, a falta de chuvas foi também um fator determinante para a deflagração da crise. O desespero do governo em reverter o quadro de crise levou a atitudes desordenadas, as quais não aliviavam o quadro que o país se encontrava. Segundo Goldenberg e Tadeu (2003, p.229) “o governo não conseguiu implantar um ambiente regulatório adequado e nem um mercado livre confiável de energia no Mercado Atacado de Energia (MAE), mas conseguiu paralisar as atividades de coordenação da Eletrobrás, ficando o sistema acéfalo”. O cenário externo também não se mostrava favorável: as crises russa e asiática fizeram com que o investimento externo se contraísse e a alta valorização do câmbio brasileiro piorava ainda mais este quadro. Como no setor interno havia uma desconfiança nos retornos do setor elétrico, os investimentos privados se contraíram, levando o governo a aumentar os prêmios de risco para que houvesse uma garantia aos investidores privados, o que piorava ainda mais as contas públicas e a rolagem da dívida. Os investimentos da própria Eletrobrás se retraíram e só seriam recuperados após o término do racionamento de energia. Com isso, evidentemente que o preço pago pelo consumidor estava em alta, como se verifica a seguir:

Gráfico 2 - Preço de energia elétrica: R\$ por MWh



Fonte: Eletrobrás (2014)

Em 2001, o governo foi obrigado a se explicar perante a sociedade e o racionamento foi instaurado. Sabia-se que de qualquer forma as novas usinas inoperantes tinham sido a chave do problema, e a proposta do racionamento (cerca de 20% do consumo total) seria uma

das medidas a serem adotadas em sequência. Foi criada, por meio da medida provisória nº 2.147, de 15 de maio de 2001, a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (GCE), buscando propor e implantar medidas de caráter emergencial para combater a crise. A GCE foi presidida por Pedro Parente, chefe da Casa Civil, e foi extinta em 2002. Com a volta das chuvas, o racionamento foi encerrado e uma série de medidas foram adotadas para que o fornecimento de energia se restabelecesse. Uma dessas medidas adotadas quando a “tempestade baixara” foi a criação do CBEE (Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial), criada pelo Decreto 3.900 de 2001 que tentava reorganizar a estrutura do setor para superação da crise de energia elétrica e retomada do equilíbrio de oferta e demanda de energia.

A crise acendeu um debate sobre o consumo de energia: a campanha em prol do racionamento fez com que o padrão de consumo das famílias chegasse próximo da eficiência, e obviamente era algo que o governo desejava para que não houvessem problemas semelhantes em curto prazo. De certa forma, o governo seguinte tinha como desafio mudar o quadro do setor energético deixado de herança pelo segundo governo de FHC e limpar a memória da população devido a turbulência que o período havia causado.

3 O GOVERNO LUIS INÁCIO LULA DA SILVA: UM NOVO MODELO

Os aspectos macroeconômicos deixados por FHC fizeram com que o cenário econômico assumido pelo novo presidente fosse um desafio a ser enfrentado. Lula assume a presidência com o discurso de uma política mais vinculada ao âmbito social e ao mesmo tempo tentará trabalhar junto com o empresariado, em uma proposta audaciosa para a época. O presente capítulo busca analisar este período e os resultados das políticas para o setor elétrico deste novo governo.

3.1 A herança econômica e setorial e as novas políticas para o setor elétrico

O governo deixado por Fernando Henrique Cardoso foi um complexo de aspectos positivos e negativos: a estabilidade econômica foi evidentemente uma grande conquista deixada por este mandato, além de uma série de reformas de caráter institucional nos âmbitos sociais e econômicos e reformas infraestruturais. Porém, o custo para que a estabilidade fosse alcançada deixou mazelas que deveriam ser consertadas pela próxima gestão. Com a vitória do governo “popular” de Luiz Inácio Lula da Silva, o país viveu um período de grande alvoroço causado pela desconfiança do setor privado de que o novo presidente (com idéias socialistas) transformaria o país em uma “nova nação soviética”. Em junho de 2002, com a intenção de sinalizar que não haveriam rupturas profundas no modelo econômico proposto pelo Plano Real (mas principalmente para acalmar o mercado financeiro que estava receoso de uma administração popular após oito anos de um governo dito “liberal”) o então candidato a presidente publicou a *Carta ao povo brasileiro*, em que afirmou algumas de suas convicções ideológicas demonstrando que “ [...] o novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo” (SILVA, 2002), em um claro sinal de que o novo presidente trabalharia em parceria com o setor privado. Em um dos trechos da carta, o candidato a presidência diz:

O povo brasileiro [...] Quer abrir o caminho de combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas. O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional. O caminho da reforma tributária, que desonere a produção. Da reforma agrária que assegure a paz no campo. Da redução de nossas carências energéticas e de nosso déficit habitacional. Da reforma previdenciária, da reforma trabalhista e de programas prioritários contra a fome e a insegurança pública (SILVA, 2002).

Uma clara demonstração de que o novo governo estaria comprometido com os avanços econômicos e principalmente com manutenção da estabilidade alcançada com FHC

foi a indicação dos novos presidentes do Ministério da Fazenda e presidência do Banco Central com Antônio Palocci e Henrique Meirelles, respectivamente, em um sinal que acalmou o setor financeiro. Neste ponto, é importante destacar que a tranquilidade deste setor significa que as medidas econômicas subsequentes no que se refere a oferta de crédito e segurança para realização de contratos poderiam levar a uma reação positiva no mercado financeiro de tal forma que não houvesse o problema de inconsistência dinâmica, testando a credibilidade dos agentes públicos, mas também a uma resposta (preferencialmente, positiva) pelos agentes privados. Era evidente que o cenário inicial era de pessimismo, pois não se sabia o que esperar nos primeiros meses do novo presidente eleito. Esse pessimismo se dava no cenário político e econômico e levou a uma grande instabilidade no começo de 2002, levando a pressões cambiais e elevação do risco-país (que mostra o risco de crédito a que os investidores estrangeiros estarão sujeitos no momento que investem no País). Um ponto que o PT manteve foi a ideia do tripé macroeconômico adotado pelo governo FHC (câmbio flexível, superávit primário e metas de inflação) abrindo mão também da concepção inicial de que os juros não poderiam subir, na tentativa de controlar o cenário de instabilidade. Com o passar do tempo, a situação econômica parecia caminhar para um ambiente controlado: o risco-país começou a apresentar queda; o bom cenário externo causava um impacto positivo na balança comercial brasileira que, aliado ao aumento do preço das *commodities* e um elevação na demanda externa, melhoraram os indicadores externos; a inflação estava dentro da meta (a exceção de 2003, quando o nível de preços ultrapassou a meta devido àquela instabilidade); e os bons resultados primários causavam um queda sustentável da dívida pública do país. Foi a partir deste cenário que políticas públicas voltadas para o setor elétrico começaram a ser discutidas.

O processo de reformas empregado pelo governo Fernando Henrique deixou de herança para o novo governo um setor elétrico cambaleante em sua estrutura institucional com um quadro que se recuperava de uma profunda crise. Como parte do novo plano de governo (tendo suas raízes repensadas por causa do cenário econômico que o país se encontrava) o Presidente Lula indicou para assumir o MME a sua companheira de partido Dilma Vana Rousseff, economista, ex-secretária da Fazenda de Porto Alegre e ex-secretária de Energia, Minas e Comunicações do Rio Grande do Sul, cargo que ocupou até 2002, quando coordenou a equipe de Infraestrutura do Governo de Transição instituído pelo novo Presidente e, posteriormente, o cargo de ministra. Sob o aspecto teórico, a nova ministra não rompeu totalmente com as concepções reformistas do governo anterior, embora tenha trabalhado para que houvesse uma maior integração das esferas de governo (pois neste aspecto a participação

direta dos estados seria fundamental) para que fossem tomadas medidas de caráter estrutural e de atuação sistêmica, sendo este último uma característica que deveria ser intrínseca ao próprio setor elétrico. Desta forma, o propósito inicial do governo federal era de que o seu papel seria de regular e fiscalizar o setor elétrico (principalmente através da ANEEL), deixando que empresas privadas tratassem da parte de execução e fornecimento de energia com relativa discricionariedade, mas sempre seguindo a estrutura legal e as normas exigidas pelo governo. A energia elétrica cada vez mais ganhava o aspecto de mercadoria, e não mais de prestação de serviço público em sentido estrito.

Como resultado das reformas feitas anteriormente o governo perdeu prerrogativas e fontes de recursos que não mais poderiam ser usados para coordenar as ações a serem executadas no setor. Diante disso, para que houvesse um avanço nas políticas públicas para a infraestrutura do setor de energia o governo regulamentou as *Parcerias público-privadas*, regidas pela Lei 11.079 de 2004. Através dela, os novos projetos de construção ou reforma de novas usinas seriam realizadas através das *Sociedades de Propósito Específico*, como por consórcios e as já conhecidas joint ventures. Dessa forma, o Estado permanece viabilizando os empreendimentos no setor para que as empresas privadas que nele atuam não tenham receio de seguir investindo, já que de qualquer forma os lucros seguem sendo apropriados pela esfera privada. Segundo Pase e Rocha (2010, p. 53):

Para assegurar a prestação eficiente e adequada de serviços de infraestrutura, é preciso modificar os incentivos, através da adoção de três instrumentos: administração comercial, concorrência e envolvimento da parte interessada. Os papéis do governo e do setor privado também precisam ser modificados.

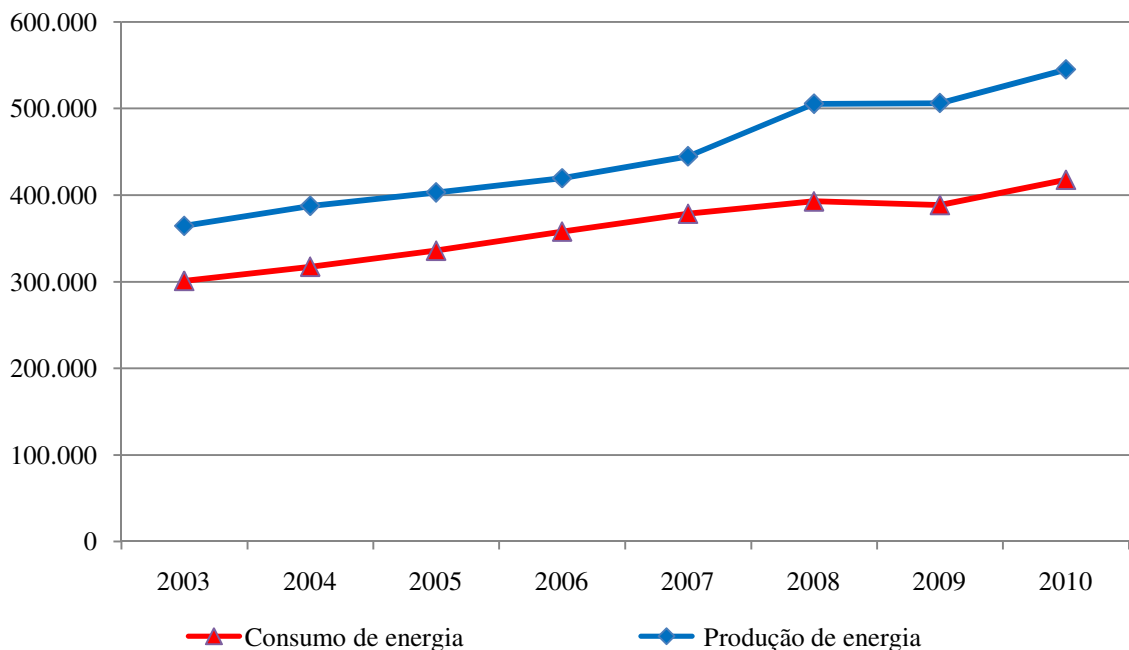
A reforma no atual modelo iniciou-se logo nos primeiros meses de 2003. Uma nova equipe indicada pelo MME foi constituída e um modelo foi proposto para que os gargalos resultantes da reforma do governo FHC fossem pelo menos mitigados, mas necessariamente qualquer problema identificado pelos relatórios deste grupo de trabalho deveria ser sanado. Pelas palavras de Araújo e Oliveira (2009, p. 654):

Tendo como evidência técnica o fato de que o sistema de geração e transmissão brasileiro constitui um monopólio natural, parte dos técnicos designados no grupo defendia a idéia de implantar uma sistemática: de comercialização que reconhecesse as características de compartilhamento de recursos do sistema brasileiro; que garantisse o investidor, cujo único risco passaria a ser o projeto; de relações comerciais simples, transparentes e facilitador do planejamento; que reconhecesse as vantagens da energia gerada por usinas hidrelétricas amortizadas, transferindo-as ao consumidor através de menores tarifas ou de fundos, garantindo uma razoável geração interna de recursos para a expansão; que buscasse permanentemente a modicidade tarifária; que remunerasse a disponibilidade de usinas e linhas, mas que

a energia gerada seria do sistema e utilizada para benefício de todos; garantisse uma razoável geração interna de recursos para a expansão.

A execução dessas medidas impactou positivamente o mercado de energia elétrica com reflexos na capacidade de geração de energia do país. Leilões de exploração de mananciais hidrelétricos e eólicos ocorriam com frequência e novos projetos de pesquisa para observar novos locais propícios à instalação de novas usinas foram executados.

Gráfico 3 - Produção e consumo de energia no governo Lula (GWh)



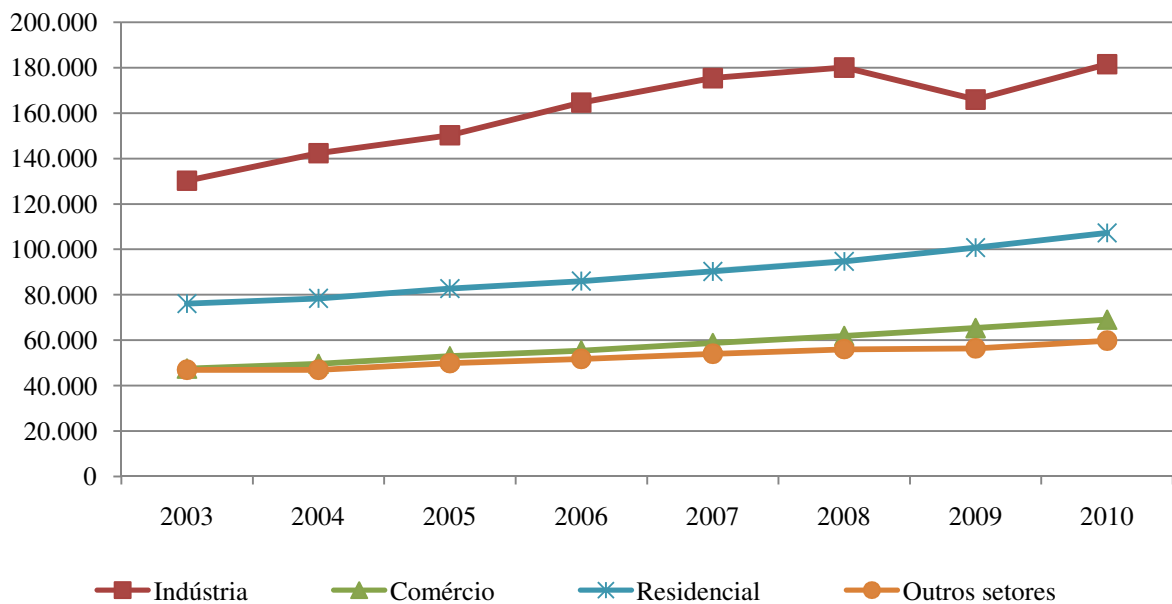
Fonte: Eletrobrás (2014)

Observe no gráfico 3 que há uma correlação quase direta entre o crescimento da oferta e da demanda de energia elétrica podendo, portanto, concluir que o plano do governo de tentar manter o crescimento da oferta de energia proporcionalmente superior a demanda (para que não houvesse o temor de novos racionamentos devido a falta de investimentos ou por fatores climáticos, como os que ocorreram durante o governo anterior) estava dando certo. Em 2007 houve uma aceleração do crescimento da produção de energia. Porém, é necessário destacar que entre os anos de 2008 e 2009 houve um distúrbio que alterou as rotas de crescimento de produção e consumo. Podemos associar esse evento à crise internacional que atingiu o mundo e o país naquele período.

3.2 Os impactos da crise internacional de 2008

Com o advento dos efeitos da crise no país podemos vincular seus impactos aos efeitos na oferta e na demanda por energia. A crise começou inicialmente no complexo setor financeiro americano, que devido à imensa escala da globalização que o mundo se encontrava no período acabou inevitavelmente a exportando para outras partes do mundo afetando, obviamente, o Brasil. Porém, a atitude por parte do governo para com a crise foi fundamental para a rápida recuperação do país. Observando o gráfico 3 podemos perceber que, de certa forma, houve uma influência desta crise no setor de energia pela variação ocorrida no crescimento da produção e uma queda no consumo de energia elétrica. Esta queda no consumo de energia se dá principalmente pela queda na atividade industrial no período, e um menor crescimento na produção de eletricidade se dá tanto por uma diminuição dos investimentos do setor privado no setor, mas também por uma atuação mais branda do governo com a intenção de manter estes investimentos. Desta forma devemos observar a distribuição no consumo de energia para identificar o porquê de sua queda.

Gráfico 4 - Consumo setorial de energia elétrica (GWh)

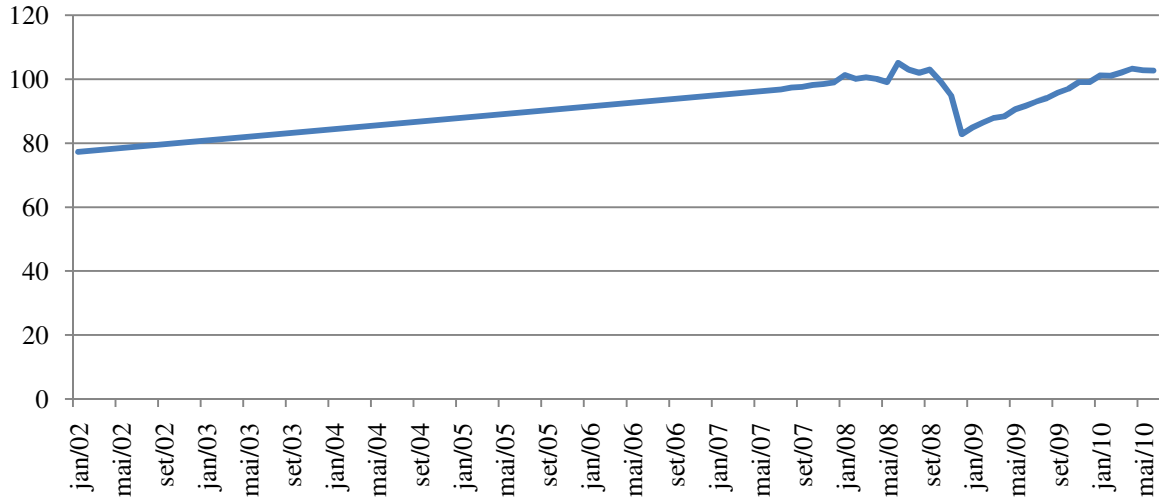


Fonte: Eletrobrás (2014)

Através do gráfico 4 fica evidente a importância do setor industrial no consumo de energia elétrica: como sendo o setor que mais demanda eletricidade e também sendo um dos

mais afetados pela crise, uma queda na produção industrial levou, conseqüentemente, a uma queda no consumo de energia.

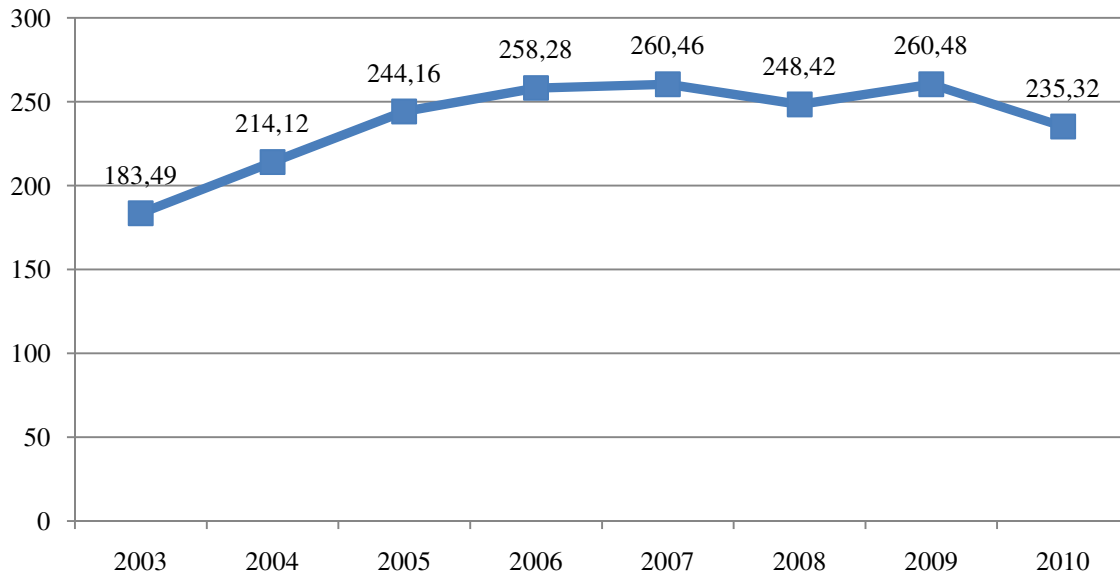
Gráfico 5 - Produção física industrial, por seções e atividades industriais*



Fonte: IBGE - Pesquisa industrial mensal (2014)

* Índice de base fixa com ajuste sazonal - Base: média 2012 = 100 (Número Índice)

Comparando o gráfico 5 com o gráfico 4 observamos que o impacto da redução da atividade industrial nos períodos de 2008 e 2009 afeta de igual forma o consumo de energia pois há uma menor necessidade do uso intensivo em eletricidade na indústria. Algumas medidas tomadas internamente pelo setor incluíam a redução forçada da oferta de mão de obra, férias coletivas aos funcionários ou programas de demissão voluntária, redução forçada da produção para que não houvesse acumulação de estoques, além de alguns casos de demissões em massa. Certamente, o impacto da crise na produção só não foi mais profundo devido às políticas de estímulo à demanda agregada por parte do governo federal que impediram que o tombo na indústria fosse maior. Em 2009 os resultados destas medidas já podiam ser observados. Comparando o gráfico 4 com o gráfico 3 fica evidente que aquelas ações tomadas pelo setor industrial para controlar a escala de produção (e conseqüentemente seus custos) impactaram negativamente o consumo total de energia por ser este o setor que mais consome energia elétrica. Apesar do choque da crise internacional ter afetado o setor elétrico não houveram conseqüências que pudessem desestruturar a conjuntura aplicada ao setor ou desestabilizar o modelo de gestão aplicado pelo MME. Os reflexos nos preços da energia elétrica podem ser um parâmetro para esta afirmação.

Gráfico 3 - Preço médio da energia elétrica : R\$ por MWh

Fonte: Eletrobrás (2014)

A eficiência nas políticas de contenção dos efeitos da crise adotada pelo governo federal controlou o crescimento nos preços de energia elétrica mantendo a estabilidade do setor ao mesmo tempo em que os projetos anteriores às medidas de corte de gastos do governo em vários setores, incluindo o setor de energia, eram executados e permitissem a expansão da matriz energética do país. Os modelos conjunturais realizados durante a gestão do governo Lula permitiram que o setor de energia perdesse seu caráter de “setor de risco” para um setor cujo modelo servia de exemplo, com boa qualidade em infraestrutura, menores riscos, e estrutura institucional segura. Houve também uma maior diversificação de alternativas contra impactos climáticos e influência direta nos setores de ciência e tecnologia, além de inovações nas formas de exploração de potenciais produtores de energia e tecnologias capazes de gerar mais energia a um menor custo.

É evidente que o país precisará dar sequência a projetos de manutenção e expansão do setor elétrico, tão requisitado pela expansão da economia do país através de um maior acesso a produtos consumidores de energia por parte daquelas pessoas cuja renda está em ascensão, expansão das empresas aqui instaladas, entre outros fatores. Certamente, este deverá ser um tema de vital importância para as gestões seguintes.

4 ANÁLISE E COMPARAÇÕES ENTRE A EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS DE FHC E LULA NO SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA

Para que possamos comparar a eficiência das administrações de Fernando Henrique e Lula serão usados três pontos essenciais para esta análise com base no que foi visto nos capítulos anteriores: infraestrutura deixada como herança por cada governo; nível de preços e cenário macroeconômico para o setor elétrico; ambiente institucional, regulação e impactos de programas de governo nos âmbitos social e econômico. Outros fatores, como um ponto de vista socioambiental, serão inclusos para que a análise comparativa seja plena.

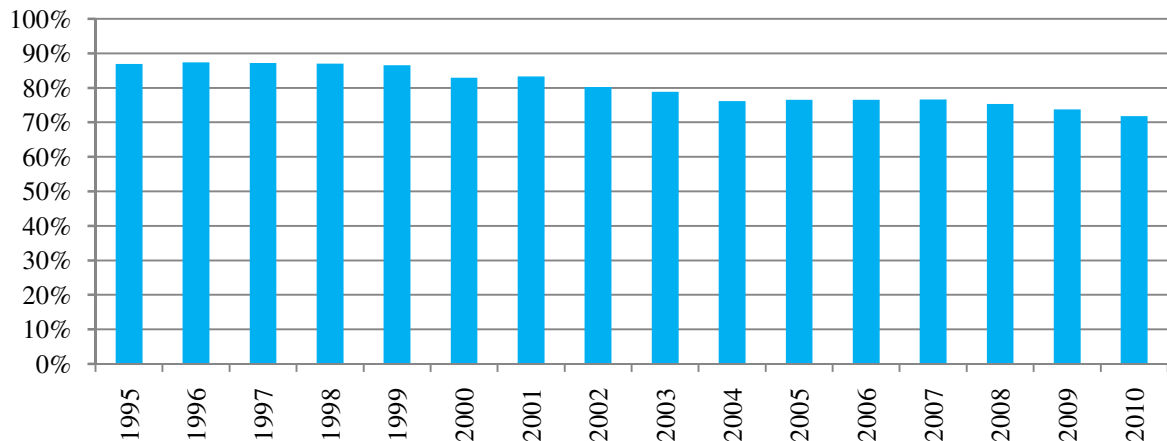
4.1 Infraestrutura

A matriz energética herdada por Fernando Henrique Cardoso tinha poucos problemas infraestruturais, sendo as reformas estruturais mais recentes efetuadas na metade do governo militar (como por exemplo, o projeto, execução e ativação da Usina Hidrelétrica de Itaipu, a maior do mundo em capacidade de geração). Foi ainda no governo militar que foi feita a escolha da base de geração de energia do país, sendo através da hidroeletricidade em que as próximas reformas seriam apoiadas dado o imenso potencial hídrico do país, reduzindo custos de construção e manutenção de usinas. Evidentemente, com o avanço de pesquisas e a descoberta de novas formas de aproveitamento de eletricidade em outras bases, o governo optou por basear-se no crescimento da matriz hidrelétrica, para garantir a oferta de energia, ao mesmo tempo em que se exploravam formas alternativas de energia para que o país não ficasse puramente dependente da hidroeletricidade, o que ficou cada vez mais evidente com a crise do apagão em 2001. Mesmo com a possibilidade de ampliação da infraestrutura, o governo preocupou-se demais em combater a crise de energia do que ampliar de forma efetiva a produção de energia, optando por enfrentá-la através da contenção de demanda por energia ao invés da expansão da oferta. Após a turbulência, já era tarde para novos impactos estruturais, e o governo recém eleito já estava formado para reorganizar o cenário pós-crise.

O governo Lula, por outro lado, tinha planos ambiciosos para a ampliação da matriz energética de base sustentável que não significasse o aumento único de hidroeletricidade. Liderado pelo MME e pela Eletrobrás, o programa para o aumento da capacidade de geração de energia foi praticamente embasado na busca de formas alternativas de produção de energia e de eficiência na transmissão dessa energia. Relatórios recentes da Eletrobrás e da ANEEL

para os anos de 2006, 2007 e 2008 sugerem que o principal problema no setor elétrico brasileiro não se encontrava na eficácia de geração de energia, mas sim na eficiência da transmissão de energia. Sabe-se que a energia elétrica não pode ser armazenada sendo, portanto, necessário que o consumo ocorresse imediatamente após sua produção. Dessa forma, seria vital que houvesse mudanças na infraestrutura de tal forma que a geração, transmissão e distribuição ficassem a cargo de empresas privadas para que fosse alcançada uma maior eficiência, havendo um apoio e regulação do poder público para correção de eventuais falhas de mercado. Como sendo parte dessas mudanças, houve uma leve queda na dependência por hidroeletricidade, mas esta forma de geração de energia ainda se mantém fundamental na base energética nacional.

Gráfico 4 - Composição da base hidrelétrica no total de geração de energia



Fonte: Ministério de Minas e Energia (2014)

O emprego de novas formas de energia vem sendo uma pauta cada vez mais importante nas discussões sobre uma eventual reforma do setor energético. A importância histórica dessas novas formas de energia se traduz na já presente discussão sobre a substituição do petróleo como energia “mor”. Rifkin (2012) já dizia que cada revolução industrial teve não só um aumento na escala de produção de produtos, acessibilidade a produtos avançados e propagação da informação em nível global, mas com cada renovação de paradigmas uma nova base energética tende a ser adotada, tal como foi o carvão mineral, na primeira revolução industrial (1760-1820), e da adoção do petróleo (1850-hoje) através da segunda revolução industrial. A era da informação é a terceira revolução industrial que, segundo ele, as energias renováveis substituirão o petróleo assim como este substituiu a base carbonífera, marcando a transição entre as primeiras e segundas revoluções industriais.

Ao passo em que uma maior acessibilidade a novas tecnologias vem aprofundando o debate sobre o tema, as novas políticas do presidente Lula procuraram reforçar os alicerces da reforma feita por FHC, além da tentativa de ir além da manutenção da infraestrutura herdada para que o sistema energético brasileiro se consolidasse como um setor estável, e oferecesse no médio e longo prazo uma segurança nesta área, considerada tão importante.

4.2 Nível de preços e aspectos macroeconômicos

A proposta de reforma do setor por FHC veio da necessidade de adaptar o setor à nova conjuntura proposta por aquele modelo a ser aplicado pela equipe econômica de governo. A relação entre a reforma em questão e as influências do setor econômico são diretas. A própria ideologia adotada, o neoliberalismo, ponderou as decisões a serem tomadas dali pra frente. O termo “liberal” dado ao governo FHC é relativo ao passo em que se tinha um processo de privatizações e continuidade da abertura do mercado interno à concorrência internacional ao mesmo tempo em que havia programas sociais de distribuição de renda e intervenção direta do governo em diversos setores da economia, o que contradiz a lógica neoliberal. O próprio setor elétrico foi exemplo de um setor que não foi entregue totalmente ao setor privado, pois se sabe da sua grande importância para o crescimento do país. O que melhor identifica o governo FHC foi, sem dúvida, a privatização de estatais de vários setores: energia, telecomunicações, exploração mineral, etc. A principal intenção da privatização do setor elétrico era, além de fazer com que o mercado interno tivesse um leque maior de produtos, era também fazer com que o nível geral de preços caísse a um determinado nível para que o custo de produzir no país entrasse em queda generalizada, tornando a indústria nacional mais competitiva e tornando viáveis as reformas subsequentes que o governo planejava executar no setor produtivo, como parte do programa de estabilização do país que, como já dito anteriormente, foi bastante segmentado. Como ilustrado pelo gráfico 2, a reforma executada no setor de energia não refletiu nos preços de tal forma a derrubá-los. Mesmo a crise do apagão de 2001 e a redução na demanda por energia com as políticas de contenção do consumo não frearam o aumento do preço da eletricidade, embora o nível geral de preços tenha sido derrubado, mas por políticas efetuadas em outros setores, atingindo a economia como um todo. O insucesso das privatizações evidenciou o fracasso da reforma setorial, embora não tenham ocorrido variações tão profundas nos preços, que já estavam em ascensão. Caso um choque adverso oriundo dessas reformas causasse uma explosão nos níveis de preços

por energia elétrica haveria uma pressão para um aumento generalizado nos preços de vários outros setores e desencadearia um efeito cascata, algo que o governo não desejaria, pois a estabilização havia sido conquistada há pouco tempo. Desta forma, a sequência da reforma planejada por FHC foi abandonada, sendo assumida pela gestão seguinte.

O cenário herdado por Lula era de um momento pós-crise que havia assolado boa parte da estrutura macroeconômica do país, como problemas no câmbio, dívida pública de mais da metade do PIB e juros bastante elevados. Os efeitos mais críticos da crise do apagão já estavam sendo sanados. A equipe responsável pelo MME do novo governo adotou medidas que ao mesmo tempo mostravam uma continuidade do esquema sistemático do setor elétrico de FHC, porém estavam certos de que as mudanças que deveriam ocorrer certamente precisariam atingir o que não fora corrigido anteriormente. Com o aumento da matriz energética e a ampliação de formas alternativas de energia, um eventual choque climático oriundo de um intenso período de secas, por exemplo, poderia não afetar a oferta de energia de forma tão súbita, assim como não teria impactos negativos na variação de seu preço. Entretanto, esse seria somente o planejado. Períodos de secas ocorreram com relativa frequência em períodos variados do ano e em regiões esparsas pelo país. Apesar do imenso investimento em energias renováveis através dos anos para livrar o país das variações nos preços dos combustíveis fósseis para geração de eletricidade, uma grave crise climática é sempre uma ameaça plausível. Toda vez que há escassez de chuvas e redução nos níveis das barragens das hidrelétricas, usinas auxiliares são ativadas para dar conta do consumo que essa oferta não conseguirá atender. Essas usinas trabalham em sua maioria sob a termoeletricidade. Como são utilizados combustíveis fósseis (como carvão mineral e óleo diesel) para a geração de energia nas termoelétricas, o preço da energia geralmente fica mais caro quando estas usinas são ativadas. Através dos gráficos 2 e 3 é difícil analisar pela sequência dos preços algum momento específico de turbulência no importe de energia como consequência desta medida. Em 2008 e 2009, a crise econômica internacional foi o motivo de variações nesta trajetória pela redução forçada na produção industrial do país. Neste ponto, as medidas tomadas por Lula tiraram o país da crise de forma que os impactos negativos dela fossem mínimos, e as consequências no setor elétrico fossem meramente explicadas pelo lado da demanda. De certa forma, este domínio saiu mais estável no fim desta gestão de governo comparado àquela quando foi assumida. A crise provou que o setor elétrico era uma área estável para aqueles que desejavam investir e para os próprios usuários do sistema.

4.3 Perspectiva institucional e de programas de governo

O aumento do consumo de energia no governo FHC se deu em parte pelo aumento do consumo “natural” devido à expansão econômica do país e evolução dos setores consumidores, principalmente a indústria e o setor residencial. A principal medida social do governo foi o *Programa Luz no Campo* que até a metade de 2002 levou eletricidade a cerca de 420 mil famílias, beneficiando cerca de dois milhões de habitantes. Através das Leis 9.427 e 9.648 de 1998, o governo cria a ANEEL, com papel regulador, e promove a reestruturação da Eletrobrás, para que esta tivesse prerrogativas para promover e executar o novo programa. A principal preocupação do governo era promover o desenvolvimento no campo com a intenção de que as populações rurais permanecessem no campo e aumentassem sua produtividade devido à disponibilidade de eletricidade. Segundo Gusmão et al. (2002, p. 7):

[...] a permanência do quadro de não acesso à energia elétrica, perpetua a grande desigualdade social observada entre o meio urbano e o meio rural. A chegada da “luz elétrica” possibilita vários benefícios pontuais ao rural, principalmente no que tange a melhoria da qualidade de vida, como por exemplo: obtenção de água, saneamento básico, conservação de alimentos, redução de emissões de gases decorrente da utilização de querosene e diesel, possibilidade de se estudar a noite, acesso à informação, comunicação, valorização das propriedades, redução do custo da energia (substituição de fontes tradicionais), geração de renda e emprego, entre outros.

Este até o momento tinha sido o principal programa de universalização do acesso à energia elétrica. Entretanto, as faltas de coordenação e eficiência da Eletrobrás e da Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial (CBEE) causaram transtornos nos caixas das empresas responsáveis, diretamente afetadas pelo programa. Tais erros incorreram em prejuízos das concessionárias levando a um repasse nos preços a serem pagos diretamente pelos consumidores. Como a maioria desses consumidores eram pequenos agricultores houve, evidentemente, uma alta inadimplência por parte deles. Por mais que a meta do plano (de levar luz a mais de 140 mil famílias) tinha em parte, dado certo, o saldo para os consumidores foi pesado, pois no fim a conta seria deles. Como diz Viana (2008, p. 14), “o Luz no Campo mitigou a situação de falta de acesso ao serviço de energia elétrica; contudo a falta de um gestor e um comando legal capaz de definir e estabelecer as responsabilidades de metas de universalização, além da escassez de recursos necessários para a expansão da distribuição, impediram a plena universalização dos serviços de energia”. As dívidas geradas pelos pequenos produtores estão hoje congeladas e sendo deliberadas no congresso nacional através do Projeto de Lei 661/2007, que anistia dívidas de consumidores de energia elétrica

contraídas no âmbito do Programa Luz no Campo. Por hora, o projeto segue em análise no congresso nacional.

Em 1996, por iniciativa de FHC, foi lançado o Programa Brasil em Ação, que listou e executou uma série de empreendimentos nas áreas de educação, saúde, habitação e energia em parceria com estados e municípios. Através deste programa, a base energética manteve-se em crescimento e, mais tarde, se tornaria o Programa de Aceleração do Crescimento, já no governo Lula.

Em 2002, foi sancionada a lei 10.438, sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária, cria o PROINFA (Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica) e o CDE (Conta de Desenvolvimento Energético). De fato, esta é a lei que cria o que posteriormente viria a ser Programa Luz para Todos, que englobou o Programa Luz no Campo e expande o público alvo, o tornando certamente o maior programa de universalização de energia já feito.

Com a subsequente eleição de Lula, o Programa Luz para Todos fora desenvolvido com uma boa estrutura institucional, bastante elogiada pelo novo ministério. Assim como no combate a crise de energia assumida pela gestão anterior, a nova gestão do MME buscava sanar os problemas do antigo programa e manter o seu funcionamento para buscar atender os objetivos iniciais. Através do Decreto 4.873 de 2003, é criado oficialmente o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - "Luz para Todos". Ainda segundo Viana (2008, p. 15):

De cunho mais social se comparado ao Luz no Campo, o Luz para Todos foi criado com o objetivo de reduzir a pobreza e a fome utilizando a energia como vetor de desenvolvimento, tendo como foco o atendimento na área rural para pequenos consumidores. Dessa forma, o Programa, coordenado pelo MME, executado pela Eletrobrás e orçado em R\$12,7 bilhões, foi criado visando a atender até 2008 todos os domicílios rurais sem energia elétrica.

O sucesso deste programa, em vigor até hoje, deriva da coordenação do governo federal em programar as mudanças necessárias ao Programa Luz no Campo e ampliar o número de beneficiários, além de dar condições de pagamento para quitação de dívidas e dar garantias para as concessionárias de energia de forma que elas tivessem segurança ao adotarem as medidas conduzidas pelo MME.

O momento era propício para programas de universalização e, certamente este foi um dos maiores programas adotados no governo Lula (talvez só menor que o Programa Bolsa Família, e sendo comparável ao Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC). Mais de

dois milhões de usuários foram beneficiados. Viana (2008, p.15), citando Fugimoto (2005), diz:

[...] as alterações promovidas foram benéficas para as distribuidoras, preservando consequentemente os consumidores já conectados de sofrerem aumentos tarifários maiores em relação à obrigação original. De acordo com o texto original da Lei nº 10.438/2002, as distribuidoras arcariam com todos os custos das obras eventualmente necessárias para conectar, por exemplo, um grande consumidor industrial. Esses custos, naturalmente, se refletiriam, no momento da revisão tarifária, sobre os demais consumidores das distribuidoras.

Outra alteração institucional que houve foi relativa ao horário de verão: desde 1931, o horário de verão, medida adotada para reduzir o uso de eletricidade durante o dia (como este é mais longo no período do verão, o uso de energia tende a ser reduzido pelo uso natural da luz solar) era inicialmente aplicado a todo o território nacional. Foi em 2003, com uma medida de iniciativa do MME que este horário passou a ser adotado somente nas regiões centro-sul (centro oeste, sudeste e sul) do país, por estas serem as mais populosas e por receberem (ao longo do dia durante o verão) um menor tempo de luz solar comparado com as regiões norte e nordeste.

4.4 Outros aspectos

Na década de 70, durante o período militar, o governo federal optou por construir a base da matriz energética apoiada sobre a opção hidrelétrica. Desde então, inúmeros problemas sociais e ambientais vem sendo causados devido ao imenso impacto que a construção de usinas hidrelétricas causa. A organização de movimentos sociais a partir da década de 90 reascende o debate sobre as consequências desta opção de embasamento da matriz energética. Ao mesmo tempo em que outras formas de geração de energia são postas em pauta, a dependência por hidroeletricidade se mantém como um pilar fundamental.

Em 1989, nasce a principal entidade disposta a discutir sobre os povos atingidos por estas obras e sobre os impactos ambientais que eventualmente seriam causados: o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). O período de privatizações promovido pelo governo FHC intensificou as atividades do movimento devido ao novo modelo que foi implantado. Com a privatização de empresas estatais ligadas diretamente ao setor elétrico, o diálogo seria, segundo o MAB, muito mais difícil por se tratar de empresas privadas que buscavam unicamente o lucro. Sendo assim, o movimento buscou apoio do Ministério do Meio

Ambiente (MMA). Entretanto, através dos Planos Plurianuais (PPA) das duas gestões do governo FHC, o MMA perdeu recursos e ficou cada vez menor em sua atuação com esses movimentos. Mesmo durante o governo Lula o desgaste ambiental foi muito forte e os movimentos sociais ligados a estas causas ganharam força ao longo desse período, e este fenômeno tende a se acentuar nos próximos anos.

A questão principal a ser trabalhada surge como um contraponto acerca do problema a ser enfrentado sobre a geração de energia e os danos causados ao meio ambiente e a sociedade diretamente envolvida. Isso posto, surge um paradoxo a ser enfrentado pelas próximas gestões presidenciais e que certamente será ponto de debate ao longo dos próximos anos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reformas efetuadas durante os governos FHC e Lula causaram uma mudança brutal no setor de energia elétrica. A produção de eletricidade no país sofreu a maior reforma desde os planos de reestruturação econômica dos governos militares. O impacto no setor se refere ao choque institucional que moldou sua forma e reestruturou o aparato de produção de energia de forma sistemática, levando à atual composição do setor. Entende-se por choque institucional, especificamente para este caso, como uma série de medidas de caráter público ou privada sob a forma de acordos, decretos ou legislações que instituem uma nova estratégia de uma empresa ou governo com a intenção de mudar o regime de funcionamento ou do mercado ou do próprio regime governamental.

As medidas adotadas por Fernando Henrique tinham como objetivo aumentar a capacidade de produção de eletricidade em seu âmbito estrutural através de mudanças no âmbito institucional, caracterizando-se então como um choque institucional. As privatizações ocorridas em seu governo foram de importância fundamental para que o velho regime de produção de eletricidade, com base puramente em investimentos governamentais, fosse, em parte, quebrado, abrindo espaço para a participação do setor privado e internacional para que houvesse concorrência no setor, de forma que os preços da eletricidade fossem pressionados para baixo além da tentativa de que houvesse um aumento na produção de eletricidade levando também a uma maior eficiência na sua transmissão. Também, a privatização no setor significava alívio no caixa do governo, que não mais precisava aplicar tanto dinheiro neste setor tão dispendioso. Além disso, a dívida pública brasileira atingia níveis alarmantes não só devido às consequências das políticas de estabilização causadas pelas políticas macroeconômicas da equipe do governo, o que já justificava todo e qualquer alívio no balanço de pagamentos, como também os elevados investimentos em infraestrutura, entre eles, o setor de energia. O custo da estabilização tinha sido muito alto para o governo, com dívida pública beirando os 60% do PIB, além de uma taxa de juros que alcançou a ordem de 43%, o que deixava a situação financeira do governo mais complicada. Mesmo assim, o sucesso do Plano Real e a queda drástica da inflação levaram a reeleição de FHC em primeiro turno, algo muito forte para um país que tinha entrado na linha democrática há tão pouco tempo. Certamente, as reformas implementadas durante o primeiro governo FHC e as políticas de cunho social referentes ao setor elétrico vão muito além das reformas antes realizadas no setor. O Programa Luz no Campo foi uma das maiores experiências de universalização da energia elétrica já

criada. Com o intuito de levar luz aos setores rurais (além de áreas consideradas mais isoladas), o objetivo central deste programa foi promover o desenvolvimento no campo e quebrar entraves ao crescimento do país através do aumento da produção no campo, o que certamente ocorreria através de uma melhora no acesso a energia elétrica pelos produtores rurais.

Os resultados preliminares do programa certamente foram satisfatórios, porém o governo não soube lidar com o choque na demanda por eletricidade ocasionada pelo programa Luz no Campo, além do aumento da demanda natural que o próprio crescimento do país proporcionava. Apesar de a oferta de energia ter sido geralmente maior que o consumo de energia, as flutuações da base geradora de eletricidade no país sofriam com as consequências de eventuais choques climáticos, que aliado a uma falta de coordenação e despreparo do governo para responder ao processo de esvaziamento da matriz geradora, na qual já vinha sendo previsto, culminou na crise de energia de 2001, que impactou diretamente a produção e o consumo de todos os setores da economia. As medidas tomadas em sequência serviam não mais para solucionar os problemas causados pela reforma em questão, mas para tentar mitigar os efeitos no setor e, por seguinte, tirar o país da turbulência deste episódio.

Por outro lado, o governo Lula buscava de forma incessante tentar reverter o cenário que o setor elétrico se encontrava com uma equipe bem qualificada para o MME. Os objetivos centrais do novo governo eram de continuar o programa Luz no Campo, abrangendo o público alvo de forma que não só a população pobre do campo tivesse acesso à energia elétrica, mas também que o fornecimento de eletricidade se estendesse às populações urbanas de comunidades isoladas. Também houve o esforço considerável através de um planejamento de reforço da matriz geradora de forma a ampliá-la, e a tentativa de fortificar a eficiência na matriz transmissora, que era tido como um dos entraves ao pleno fornecimento de eletricidade. O êxito nas políticas de Lula se deu pela capacidade de intervenção governamental e de efetividade nas manobras políticas executadas no âmbito do setor elétrico e o sucesso nas parcerias público-privadas. A forma evoluída do programa Luz no Campo, o bem sucedido programa Luz para Todos, proporcionou um aumento no acesso universal à energia elétrica, caracterizada por um aumento constante no consumo de energia e um maior desenvolvimento no campo e nas cidades. Uma das vantagens proporcionadas para esta gestão foi o crescimento econômico mundial da época, que afetou o crescimento econômico brasileiro positivamente causando uma melhora nos indicadores internos e externos, além de uma maior demanda internacional por produtos domésticos, ocasionado por uma considerável liquidez internacional. Com o Brasil a pleno vapor, esse tipo de política pública acaba sendo facilitado, embora se trate de um setor com um contexto muito delicado.

Duas comparações que podem ser feitas no que se refere às diferentes crises que afetaram o setor elétrico nos dois governos é a natureza da origem de seus impactos. A crise de energia enquanto FHC foi de caráter endógeno, pois se iniciou internamente como consequência das políticas efetuadas para o setor. O choque institucional causado pela reforma no setor elétrico causou um impacto sistemático neste domínio que culminou na crise do apagão e no consequente racionamento de energia. Enquanto isso, a crise ocorrida durante o governo Lula teve um caráter exógeno por ser consequência de um impacto causado no setor produtivo brasileiro, ocasionado por um abalo no sistema financeiro norte-americano e que rapidamente afetou outros setores da economia americana e, como resultado, afetando a economia global. A resposta veio de imediato, elaborada pelo governo central sendo eficaz em suas ferramentas, contendo os efeitos da crise externa que foram sanados com relativa rapidez ao passo em que o setor produtivo ia respondendo as medidas de estímulo aplicadas pela administração central.

Com o debate contemporâneo acerca do uso de novas formas de produção de energia elétrica possivelmente a preocupação dos governos com essa proposta será mais bem trabalhada dada a motivação existente entre a conservação e bom uso dos recursos naturais e o aumento cada vez maior do consumo humano e a preocupação com o futuro da vida no planeta. De qualquer forma, o pressuposto fundamental da ciência econômica é de que há escassez de recursos, e que o uso da Economia se dá na boa administração destes recursos. Assim sendo, é fundamental que a discussão sobre energia, economia e meio ambiente se perpetue, de forma que seja garantida às próximas gerações a abundância de riquezas naturais e uma melhor qualidade de vida.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, João Lizardo Rodrigues Hermes de; OLIVEIRA, Adilson de. **Política Energética Brasileira: mudança de rumo?** 2003. Disponível em: <<http://www.depfe.unam.mx/p-cientifica/coloquio-erdal/24HaLizardo-Adilson-PortugLtt.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2014.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9648, de 27 de maio de 1998**. Altera Dispositivos das Leis Nº3.890-a, de 25 de Abril de 1961, Nº 8.666, de 21 de Junho de 1993, Nº 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995, Nº 9.074, de 7 de Julho de 1995, Nº 9.427, de 26 de Dezembro de 1996, e autoriza o poder executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras - Eletrobrás e de suas subsidiárias e dá outras providências. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19648cons.htm>. Acesso em: 27 ago. 2014.
- _____. **Lei Nº 8.031, de 12 de Abril de 1990**. Cria o programa nacional de desestatização e dá outras providências. Brasília, DF, 12 abr. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm> Acesso em: 10 set. 2014.
- _____. **Lei nº 9427, de 26 de dezembro de 1996**. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm> Acesso em: 13 set. 2014.
- _____. **Lei nº 9478, de 06 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a Política Energética Nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o conselho nacional de política energética e a agência nacional do petróleo e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm> Acesso em: 25 ago. 2014.
- CHIGANER, Luis et al. **A Reforma do Setor Elétrico Brasileiro: Aspectos Institucionais**. In: *Proceedings of the 4th Encontro de Energia no Meio Rural, 2002, Campinas (SP)*. 2002. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000022002000100007&script=sci_abstract>. Acesso em 12 jun. 2014.
- FERREIRA, Carlos Kawall Leal. **Privatização do setor elétrico no Brasil**, 1 ed. fev. 2000. Disponível em: <<http://www.dinheirovivo.com.br/projetobrasil/energia/material/PRIVATIZAÇÃO.pdf>>. Acesso em jun. 2014.
- GOLDENBERG, José; PRADO, Luiz Tadeu Siqueira. Reforma e crise do setor elétrico no período FHC. **Tempo Social: USP**, São Paulo, v. 2, n. 1, p.219-235, nov. 2003.
- GUSMÃO, Marcos Vinícius et al. O programa de eletrificação rural "Luz no Campo": Resultados iniciais. In: **ENCONTRO NACIONAL DE ENERGIA NO MEIO RURAL**, 4., 2002, Belo Horizonte. **Encontro Nacional de Energia no Meio Rural**. Belo Horizonte: Enemr, 2002. p. 1 - 9. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000022002000200035&script=sci_arttext> Acesso em set. 2014.

HAGE, José Alexandre Altahyde. A política energética brasileira na era da globalização: energia e conflitos de um estado em desenvolvimento. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 41, p.75-91, fev. 2012.

PASE, Hemerson Luiz; ROCHA, Humberto José da. O Governo Lula e as políticas públicas para o setor elétrico. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 2, n. 4, p.32-59, dez. 2010.

RIFKIN, Jeremy. **A Terceira Revolução Industrial**: Como o poder lateral está transformando a energia, economia e mundo. São Paulo: M.books do Brasil, 2012.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo: 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>> Acesso em set. 2014.

VALE, Petterson Molina. Era FHC: As três amarras dos juros. **Leituras de Economia Política**, Campinas, v. 18, n. 1, p.77-98, jul. 2011. Disponível em: <<http://www.revistalep.com.br/index.php/lep/article/view/82>> Acesso em maio 2014.

VIANA, Fabiana Gama. Luz no Campo e Luz para todos: Duas experiências em busca da plena universalização dos serviços de energia elétrica no Brasil. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO SOBRE PEQUENAS E MÉDIAS CENTRAIS HIDRELÉTRICAS, 6., 2008, Belo Horizonte. **Simpósio Brasileiro sobre Pequenas e Médias Centrais Hidrelétricas**. Belo Horizonte: Sbpch, 2008. p. 12 - 18. Disponível em <http://www.cerpch.unifei.edu.br/arquivos/artigos/c46a1b297699d724e38c08795fd51d59.pdf>> Acesso em out. 2014.