



CONCORRER PARA OLIGOPOLIZAR: UMA INTERPRETAÇÃO DAS REFORMAS DO SETOR ELÉTRICO SEGUNDO A PERSPECTIVA DE SCHUMPETER

Guilherme Cardoso Junqueira, Rosângela Ballini

E-mails: guilherme@eco.unicamp.br, ballini@eco.unicamp.br

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq

Palavras-Chave: Setor Elétrico – Reformas – Déficit de Investimentos - Reestruturação



INTRODUÇÃO

O setor elétrico brasileiro se caracterizou no passado como área de intervenção estatal por suas características de infra-estrutura que o distinguiam como monopólio natural. Entretanto, frente à crise no modelo estatal do setor, conjugada a crise fiscal e financeira do Estado e o movimento externo de Globalização amparada teoricamente pelo neoliberalismo do Consenso de Washington, o setor passaria por mudanças. Ocorreria então uma reestruturação associada com privatizações e conjugada ao surgimento de novo marco regulatório e institucional, pautado no arcabouço neoliberal da teoria microeconômica neoclássica. O objetivo chave era a formatação de novas relações Estado-Mercado, indo na direção de restringir a ação do primeiro - que deveria passar de um interventor direto a um agente de caráter regulatório - e expansão das atribuições do segundo, cuja concorrência passaria a conformar o mecanismo eficiente da expansão do setor. Posteriormente, o setor enfrentaria uma das mais graves crises de sua história que colocaria em cheque as mudanças feitas. É neste sentido que o presente trabalho tem como escopo a discussão de se a crise é resultante da implantação das reformas, ou de sua implantação incompleta. Em divergência a interpretação dominante, enfatizamos que o déficit de investimentos no setor não decorre do risco regulatório advindo de reformas incompletas, mas sim do forte risco econômico inerente a um setor (que permanece) com características de infra-estrutura sobre as quais as reformas têm efeito exíguo. Propomos que somente a ocorrência de inovações, com surgimento de novas tecnologias de geração elétrica, efetuará com eficiência o arrefecimento do risco econômico enfrentado pelas decisões de investimento no setor.

METODOLOGIA

Nosso trabalho tem três alicerces fundamentais:

1. Análise teórica baseada sobretudo nos autores (Bain, 1965) e (Schumpeter, 1956).
2. Análise histórica do setor elétrico, desde a sua gênese passando pelo processo de reestruturação nos anos noventa culminando com a crise energética de 2001.
3. Análise de dados referentes ao déficit de investimentos no setor.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Por que ocorreram as reformas?

A ocorrência das reformas tivera como motivo real as necessidades macroeconômicas advindas de um Estado em crise fiscal e financeira. O setor se tornara incapaz de garantir uma expansão segura devido a prévia insubordinação a sua lógica microeconômica para atender aos anseios macroeconômicos em dois períodos distintos (nos anos 80 e 90). Frente à debilidade das estatais, surge um motivo aparente às reformas embasado na teoria microeconômica neoclássica segundo a qual a intervenção estatal seria deletéria ao setor; logo, seriam imperativas reformas que mudassem o papel do Estado no setor de um interventor direto a um regulador, como forma a ensejar a maior concorrência e uma eficiência superior. Entretanto, a realidade tratou de contrariar esta teoria, pois mesmo após a consecução das reformas no setor, a dita eficiência (alocativa) superior não se concretizou resultando na crise energética em 2001.

Modelo de Regulação do Setor de Energia Elétrica

SEGMENTO	REGULAÇÃO	ACENTOS
Central	Centralizado	Centralizado
Transmissão	Centralizado	Centralizado
Distribuição	Centralizado	Centralizado
Comercialização	Centralizado	Centralizado

Fonte: Rezende e Paula (apud Leme, 2005)

Por que as reformas fracassaram?

Identificamos dois pontos-chaves: o primeiro seria o próprio paradigma (microeconômico neoclássico), em que se apoiou as reformas, que apresenta diversas inconsistências em relação à realidade. Isso decorre especialmente da tentativa de criação de modelos gerais que não atamam as especificidades locais, sociais, econômicas e históricas. É daí que vem o segundo ponto-chave ao fracasso das reformas: a desatenção às peculiaridades do parque gerador brasileiro. Neste caso, a consultoria encarregada da criação do novo modelo para o setor a Coopers & Lybrand apenas aplicou com exiguas alterações o modelo aplicado ao pool inglês. Talvez o principal equívoco tenha sido a desatenção à configuração do parque de geração brasileiro, cuja base é essencialmente hidráulica, sendo caracterizada por fontes renováveis. Esta característica exige forte coordenação centralizada/planejada de decisões de expansão e não admite uma pulverização do sistema, dado que a forma de operar o sistema se dá via operação interligada no aproveitamento hidráulicos de hidrelétricas situadas em uma mesma "cascata".

Causas do déficit de investimento



CONCLUSÕES

Consideramos que o déficit de investimentos no setor decorreu do fato de o segmento de geração ser prioritariamente hidrelétrico, e como tal, apresenta elevadas características de um segmento de infra-estrutura que erguem elevadíssimas barreiras a entrada a iniciativa privada dado o amplo risco econômico do investimento nesta tecnologia. Desta forma, o chamado risco regulatório (posto pela interpretação tradicional como origem do déficit de investimentos) é decorrente da dificuldade (ou impossibilidade?) da regulação de um setor com fortes características de infra-estrutura. Assim, não negamos o risco regulatório, negamos atribuir a ele a causa primordial do déficit de investimentos, na verdade ele seria um fator secundário do arrefecimento do investimento no setor decorrente das fortes características de infra-estrutura vigorantes no mesmo. Ou seja, acreditamos que a tentativa de transformar (ou forçar?) um setor com fortes características de infra-estrutura em um segmento concorrencial, não poderia ter como outra consequência senão o surgimento do risco regulatório; afinal, o custo da regulação é diretamente proporcional a dificuldade da mesma, e esta dificuldade é por sua vez diretamente proporcional a amplitude das características de infra-estrutura do setor. Como decorrência disso, notamos que a crise no setor elétrico em 2001 não advém da inconclusão das reformas nos anos 90, mas sim da consecução das mesmas, já que através delas buscou-se fazer a quadratura do círculo, ou seja, fazer de um setor com fortes características de infra-estrutura, um setor concorrencial. Por fim, concluímos que somente a consecução de um processo inovativo no setor poderia arrefecer suas características de infra-estrutura (a espelho do que ocorreria no setor de telecomunicações) diminuindo o risco econômico do investimento e possibilitando a atuação da iniciativa privada no segmento de geração do setor elétrico. A ideia final é a de que a atuação privada só seria possível no longo prazo após a ocorrência de um processo inovativo que apaziguasse as características de infra-estrutura do segmento. No curto prazo, seria impossível e contraproducente tentar viabilizar a atuação privada via reformas no setor. No curto prazo, defendemos uma atuação do Estado, enfatizando, portanto, que o modelo estatal vigente antes das reformas, não deveria ter sido sepultado em sua integridade, mas aperfeiçoado em suas debilidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, João L. de (2001). A Questão do Investimento no Setor Elétrico Brasileiro: Reforma e Crise. Revista nova economia, V. 11, N. 1, jul. 2001

BAIN, J. (1956) Barriers to New Competition. Cambridge, Mass.: Haward, U.P.

BURATINI, Ricardo (2004). Estado, capitais privados e concorrência no setor elétrico brasileiro: da constituição do modelo estatal à crise do modelo competitivo. Tese de Doutorado, Instituto de Economia, Unicamp.

CARNEIRO, R (2007 c) Globalização Produtiva e estratégias empresariais. Campinas, IE/UNICAMP, Campinas, TD 132, ago 2007.

MACIEL, Cláudio (2006). Políticas de Regulação de setores infra-estruturais no governo Lula (2003-2005). In: Boletim Política Econômica em Foco, n. 7, CECON, nov. 2005/abr. 2006.

PIRES, J. C. L., GOSTKORZEWICZ, J., GIAMBIAGI, F. (2001) O cenário macroeconômico e a oferta de energia elétrica no Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. (TD, n. 85).

ROSA, L. P.; TOLMASQUIM, M. T.; LINHARES, J. C. (1998) A reforma do setor elétrico no Brasil e no mundo: uma visão crítica. Ed. Relume Dumará.

SCHUMPETER, J. A. (1942). Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.