

Canal Energia – 10/06/2011

Racionamento: dez anos

A partir do plano de contingenciamento de consumo de energia que mudou para sempre o setor elétrico do país, agentes observam os avanços e desafios impostos com medida

Alexandre Canazio, da Agência CanalEnergia, Reportagem Especial

Um ano marcado pelo maior ataque terrorista de todos os tempos também não passou em branco para os cerca de 170 milhões de brasileiros. O ano de 2001 ficou registrado na memória nacional pelo maior esforço já visto da população para economizar energia elétrica e evitar que os reservatórios do país fossem esvaziados e o governo fosse obrigado a realizar cortes no fornecimento de energia. A situação crítica foi revelada aos brasileiros com o anúncio do governo federal da implantação no dia 1º de junho do "Programa Emergencial de Redução do Consumo", que levou a uma redução mandatária pelos consumidores de 20% do consumo em relação a 2000. As regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste foram incluídas no esforço, com breve participação do Norte. A região Sul não foi incluída porque os reservatórios locais estavam cheios e aguentariam o período.

Mas, nas regiões Sudeste e Nordeste, o armazenamento estava em níveis críticos pouco acima dos 30% em 31 de março daquele ano. Já com o período úmido no retrovisor, a escolha era tentar evitar medidas mais drásticas. As definições de redução do consumo afetaram 39 milhões de unidades consumidoras, que abrigavam 140 milhões de pessoas ou 80% da população. O coração industrial e financeiro do país também foi atingido, já que a região Sudeste é responsável por metade do Produto Interno Bruto. Apesar de irada com o governo, a população aderiu em massa ao racionamento o que possibilitou que em fevereiro de 2002 fosse anunciado o seu término. Já se vão dez anos do plano de contingenciamento que obrigou grande parte da população a trocar lâmpadas incandescentes por fluorescentes, a aposentar eletrodomésticos e trocar geladeiras e condicionadores de ar por outros mais eficientes.

A população pode ter sido pega de surpresa pela decretação do racionamento, mas o setor elétrico já discutia sua possibilidade desde 1999. Atraso em obras, indefinição sobre a contratação da energia no longo prazo, mudanças no modelo, que previam um modelo mais aberto para competição e privado - o setor era praticamente estatal até o início dos anos 1990 - são apontados como algumas das causas do racionamento, que teve o golpe fatal na seca severa registrada nas bacias hidrográficas das regiões Sudeste e Nordeste. Os sinais parecem ter sido ignorados apesar de emitidos por acadêmicos e instituições recém criadas para gerir o setor como a Agência Nacional de Energia Elétrica e o Operador Nacional do Sistema Elétrico.

Os agentes consultados pela reportagem da Agência CanalEnergia são unânimes em dizer que o racionamento poderia ter sido evitado ou, pelo menos, ter tido um impacto minimizado sobre o país. "Precisaria que tivesse tido mais ação por parte do governo Fernando Henrique para implementar o plano de expansão. Já estava no segundo mandato Fernando Henrique, o sistema de privatização já estava em curso. Já tinha todos os instrumentos necessários para a expansão do sistema. As

decisões foram tomadas de forma tardia", avaliou Raimundo Batista, presidente da Enecel Energia.

Para Mario Menel, presidente da Associação Brasileira dos Investidores em Autoprodução de Energia, o racionamento não poderia ser evitado, mas adoção de medidas com antecipação minimizaria o impacto. "A condição foi muito severa. O racionamento não teria sido evitado. Não tinha tempo hábil de colocar novas usinas. Na ocasião, as sinalizações foram dadas. O ONS e a Aneel deram a sinalização", recordou o executivo.

O Tribunal de Contas da União avaliou que o racionamento de 2001, causou um prejuízo de R\$ 45 bilhões em valores atuais a economia do país. Em valores da época, foram R\$ 32,2 bilhões, com R\$ 19,681 bilhões repassados ao consumidor e outros R\$ 12,533 bilhões assumidos pelo Tesouro Nacional. Somente a contratação de térmicas emergenciais por capacidade levou R\$ 6,747 bilhões e a recomposição de receitas das empresas do setor ficou com R\$ 6,320 bilhões. Isso pago pelos consumidores.

A conta do racionamento foi sanada através do Acordo Geral do Setor Elétrico, conhecido como acordão, que significou um repasse para as empresas de R\$ 7 bilhões. Flavio Neiva, presidente da Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica, ressaltou que o acordão envolveu a assinatura de mil documentos pelas empresas. O AGSE foi regulamentado pela Medida Provisória 14, de 2001, depois convertida para lei 10.438, em 2002. Entre as proposições estava o estabelecimento da RTE - Recomposição Tarifária Emergencial -, que significou um aumento da tarifa de energia dos consumidores em 2,9% para os consumidores residenciais e 7,9% para indústria e comércio. O principal objetivo era restabelecer o equilíbrio econômico financeiro das empresas do setor. Em contrapartida, as empresas abriram mão de R\$ 3,5 bilhões em pleitos de repasses não feitos em reajustes tarifários anteriores a

2001. Segundo Eduardo Bernini, sócio da Tiempo Giusto, o pior impacto para empresas foi na quebra do caixa. "O efeito para as empresas mais importante foi a quebra de caixa. O fluxo de caixa criou um sério problema, que não se restringiu ao período do racionamento e só em 2004 começamos a ter uma recomposição do caixa das empresas", contou. Mas, a RTE, que já teve a cobrança concluída, ainda não é página virada para os geradores. Eles cobram uma conta de R\$ 300 milhões das distribuidoras. A disputa está na Justiça onde os distribuidores conseguiram um mandado de segurança suspendendo decisão da Aneel que determina o repasse. "A conta não foi plenamente sanada", observou Flávio Neiva, da Abrage.

Além do prejuízo financeiro, o racionamento expôs a fragilidade dos controles do setor elétrico, das medidas operativas e a falta de articulação entre os órgãos. O presidente Fernando Henrique Cardoso teve que criar uma Câmara de Gerenciamento da Crise de Energia (CGE), controlada pelo então ministro-chefe da Casa Civil, Pedro Parente. O Ministério de Minas e Energia praticamente não teve voz nas definições. Os diagnósticos feitos a época mostram que houve falha de gestão intragovernamental. Um dos relatórios mais contundentes sobre as causas do racionamento foi o da "Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica", que ficou conhecido como "Relatório Kelman", pois a comissão foi coordenada pelo então presidente da Agência Nacional de Águas, Jerson Kelman - que por conta disso, foi o sucessor de José Mario Abdo na diretoria geral da Agência Nacional de Energia Elétrica. O relatório afirma que, por si só, a hidrologia não

pode ser acusada pela crise, mas sim uma conjunção de fatores, nos quais se sobrepõe o atraso da expansão da capacidade de geração e de transmissão. Isso é demonstrado pelo vertimento de água pelas usinas na região Sul, pois a capacidade de intercâmbio com a região Sudeste era limitada a 1,3 mil MW médios. Com a crise, o governo lançou um programa de expansão da oferta e da interconexão entre as regiões composto por 6,2 mil quilômetros de linhas, 32 termelétricas e 22 hidrelétricas. Além disso, o país deveria importar energia de países vizinhos - Argentina, Uruguai e Bolívia. Tudo isso, deveria ser construído entre 2001 e 2003.

Muitas das hidrelétricas estavam com obras paradas por falta de investimentos ou nem tinham sido iniciadas por problemas de licenciamento ambiental. A crise desencadeada pela maxidesvalorização do dólar e a contaminação da crise argentina, aliada ao processo de privatização, paralisaram as estatais responsáveis por maior parte dos investimentos do setor. Ao mesmo tempo, o novo modelo sendo implantado que previa a abertura do mercado para livre comercialização ainda era incipiente. Se por um lado, a venda das distribuidoras seguia a todo vapor na outra ponta a privatização de geradores e transmissores andava devagar. O quadro era agravado pela indefinição do papel da Eletrobras no setor elétrico. Ainda não estava claro se todas as subsidiárias da companhia seriam vendidas ou se a empresa seria uma fomentadora dos investimentos. João Carlos Mello, presidente da Andrade & Canellas, lembrou que o modelo em implantação visava sanar os problemas do modelo, praticamente estatal, vigente na ocasião. "Surgiram ideias de privatização para que o setor elétrico se desenvolvesse da forma que deveria. A energia é vital para infraestrutura do país e estava se tornando um empecilho para o desenvolvimento nacional. Havia um passivo de obras paradas, pouca expansão", resumiu o executivo. Menel, da Abiape, lembrou que se chegou a culpar a privatização pelo racionamento no país. "Na minha visão, a privatização foi muito tarde, não teve tempo de recuperar para não ter o racionamento", opinou.

O presidente da Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica, Nelson Fonseca Leite, recordou que as concessionárias tiveram uma quebra de 20% em seus mercados. "Como as empresas perderam mercado, demoraram a recuperar. Os investimentos, em consequência, foram reduzidos", comparou o executivo. Os investimentos do setor elétrico, que cresceram a um ritmo de 13,7% ao ano entre 1999 e 2004, desaceleraram para um crescimento de 1,3% de 2005 a 2009, segundo estudo da Stern Stewart Co e Instituto Acende Brasil. Os investimentos chegaram a R\$ 81 bilhões, em 2003, recuaram para R\$ 78 bilhões, em 2004, e só retornaram em 2009 ao patamar dos R\$ 81 bilhões.

Segundo dados da Empresa de Pesquisa Energética, o consumo em 2001 caiu 7,9% sobre o ano 2000. O segmento residencial foi o que mais sofreu: 11,9% de redução. A indústria e o comércio recuaram 6,7% no período. O consumo daquele ano ficou em 283.257 GWh, o que significou o retorno aos níveis de 1998, quando o país consumiu 284.522 GWh. A demanda residencial (73.622 GWh) recuou a níveis comparáveis ao de 1997 (74 mil GWh). Um dado da mudança de hábito de consumo adquirida pelo brasileiro foi uma nova queda do consumo em 1,2%, no residencial, em 2002 sobre 2001. Somente em 2006, esse consumidor ultrapassou o nível da demanda do ano 2000.

Os consumidores brasileiros despertaram para os desperdícios na maneira como lidavam com a energia elétrica. Isso serviu tanto para os residenciais como para indústria e comércio. A eficiência energética dos equipamentos e dos processos

ganhou destaque. Parte disso se perdeu e precisa ser resgatado. "Houve um susto e uma consciência de que a energia elétrica é um insumo com grau de capilaridade e essencialidade que sejam os formadores de opinião seja a população em geral não tinha a consciência dessa relação", ponderou Bernini, da Tiempo Giusto, que na época do racionamento presidia a EDP Brasil.

Essa queda da energia gerada pela determinação do corte do consumo configurou-se em um volume recorde de energia de sobra de energia. Foi nesse momento, que se configurou a oportunidade para a mudança dos consumidores, principalmente, eletrointensivos, do mercado cativo para o mercado livre. Segundo Flavio Neiva, da Abrage, a sobra de energia somou 10 mil MW médios. "Foi logo após esse racionamento que alguns consumidores conseguiram descontos expressivos sobre o preço da tarifa das distribuidoras. Foi, então, que, realmente, que o mercado livre acabou surgindo. Isso possibilitou recuperar enormes prejuízos pela produção industrial", explicou Carlos Faria, presidente da Associação Nacional dos Consumidores de Energia. Para o executivo, os consumidores industriais entenderam que a energia é insumo vital.

Marcelo Parodi, CEO do Grupo Compass, disse que a mudança era facilitada pelos preços 30% a 40% mais baratos do que no mercado cativo. "O racionamento trouxe consigo um certo desequilíbrio de oferta e demanda, o que possibilitou que o preço da energia caísse muito. Os consumidores migraram, principalmente, entre 2002 e 2005, período que os preços estavam mais baixos", apontou o executivo. Paulo Pedrosa, presidente da Associação Brasileira dos Grandes Consumidores de Energia Elétrica e Consumidores Livres, aponta que o sinal de preço, durante o racionamento, deu o caminho para o comportamento dos consumidores. "Foi no modelo adotado para lidar com o racionamento, que se reconheceu o papel do consumidor, dos preços, como orientadores de movimentos espontâneos da demanda, quer dizer foi uma experiência de fato de mercado dentro da tragédia que foi o racionamento", frisou.

Na visão do presidente da Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia, Reginaldo Medeiros, o sinal de preço foi uma das lições esquecidas do racionamento, que precisa ser resgatada. "Um aspecto muito importante do racionamento e, talvez, essa lição não tenha sido devidamente aprendida, é que o sinal de preço é muito positivo para a reação da demanda. Isso foi muito positivo no racionamento. E hoje, no modelo que se seguiu, foi esquecido", ponderou Medeiros, lembrando que a Aneel discute, atualmente, em audiência pública, a possibilidade de usar o preço como instrumento de gestão da demanda. "Só que depois [do racionamento] toda a ênfase foi dada a oferta e essa questão da reação ao preço foi percebida ainda em termos de uma proposta da Aneel no âmbito da revisão da estrutura tarifária brasileira", completou. Foi durante o racionamento que os consumidores tiveram as primeiras experiências de negociação de certificados de energia, neste caso, havia leilões organizados pelo Mercado Atacadista de Energia. Nesses leilões de demanda, os consumidores vendiam sua demanda para as distribuidoras, ou seja, ele deixaria de consumir aquela energia. Carlos Augusto Leite Brandão, presidente da Dobrevê Energia (Desa), então coordenador do MAE, participava da organização diária dos certames. "Quando se chegou ao racionamento, foram meses complicados, primeiro pela questão MAE e segundo pela questão do racionamento no que diz respeito aos leilões de demanda. O governo promovia, através do MAE, os leilões de demanda das concessionárias. E

havia muito jogo nesse negócio. Consumidor livre vendendo demanda por preços exorbitantes", contou o executivo.

O MAE atravessava uma paralisia em decorrência do alto nível de inadimplência, focado em Furnas, que estava comprando energia no mercado spot, para compensar o atraso na operação de Angra II. A dívida da empresa chegou a R\$ 600 milhões. A situação acabou se resolvendo com a entrada em operação da usina nuclear e a liquidação dos excedentes não contratados pelo mercado. Por outro lado, os consumidores, que superavam a meta de redução, e os excedentes dos autoprodutores puderam ser comercializados entre os agentes. Nesse momento, entra a figura de consultores e gestores, embriões das comercializadoras, que viriam depois.

A Enecel Energia foi uma das pioneiras na negociação dos certificados. Raimundo Batista, presidente da Enecel, lembra que uma das empresas clientes da consultoria parou a fábrica para conseguir os créditos. Foram disponibilizados 20 mil MWh apenas na primeira semana, disse o executivo. "Em junho, estávamos com toda uma equipe negociando certificados de redução de meta", contou o executivo. Para Batista, o crescimento do mercado livre veio dessa experiência vivenciada pelo setor elétrico. Marcelo Parodi, da Compass, acha que o racionamento foi um divisor de águas. "O mercado livre decolou no pós racionamento", concluiu.

O governo Luiz Inácio Lula da Silva inicia-se em 2003 com a obsessão de evitar um novo racionamento, ou apagão como foi chamado pela população e pela mídia. Por isso, foram aperfeiçoados mecanismos do modelo anterior e colocadas outras experiências.

A EPE foi implementada para fazer o planejamento da expansão de geração e transmissão. A sistemática de leilões foi implementada. Com isso, o Sistema Interligado Nacional ganhou musculatura e a matriz energética brasileira diversificou-se. Além disso, o ONS ganhou poderes e autonomia para planejar a operação do sistema. Mecanismos como a Curva de Aversão ao Risco, os Procedimentos de Operação de Curto Prazo foram implementados dando mais opções ao operador.

O presidente da Empresa de Pesquisa Energética, Mauricio Tolmasquim, destacou que a preparação do marco regulatório atual, no início do governo Lula, foi marcado pela desconfiança do mercado, em especial dos consumidores. Segundo ele, uma certeza do grupo de trabalho que foi montado para elaborar o modelo era de que o "novo modelo" teria que dar certo de qualquer maneira, sob risco de colocar o governo em xeque. Tolmasquim era crítico do modelo anterior e, conforme recorda, via ações que existiam na época que considerava como distorções, como o self-dealing. Ele conta que quando era professor da Coppe/UFRJ, apontou a ausência de investimentos em expansão da geração e transmissão.

"Sempre me posicionei de maneira crítica à reforma que tinha sido feita na década de 90, sempre achei que ia dar problemas e fiz alertas de que os investimentos não estavam ocorrendo, o que colocava o país em risco", disse ele, na ocasião do lançamento do livro sobre o "Novo Modelo". Para os especialistas, esses aparato montado a partir do modelo atual afasta a possibilidade de ocorrer um racionamento daquele tipo. "Se as condições hidrológicas de 2001 se repetissem, não haveria racionamento agora porque os reservatórios estão preparados, a

política de despacho fora da ordem de mérito está posta", enumerou Flávio Neiva, da Abrage.

Brandão, da Desa, por sua vez, aponta que os mecanismos de planejamento, com a EPE a frente, e de monitoramento, como o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico, permitem um horizonte mais otimista. "Essas medidas foram tomadas com um grau de consistência que o risco de acontecer coisas do mesmo tamanho foram minimizadas", afirmou. A segurança do fornecimento de energia elétrica passou a ser o mote do setor. "O setor elétrico tem um mantra: a energia mais cara é aquela que não existe. Isso termina justificando o entendimento de que vale a pena gastar um pouco mais para ter mais segurança no sistema", definiu Paulo Pedrosa, da Abrace. Ele considera que a "supervalorização" da segurança através de mecanismos compulsórios do sistema explicam um pouco o aumento da energia. "Hoje em dia, a gente percebe que existe a dimensão da segurança, que é importantíssima, mas existe a dimensão da eficiência e da competitividade, que tem sido, no nosso entendimento, tratadas com menos importância, como se fossem secundárias", comparou.

Por outro lado, os agentes estão voltando sua preocupação agora, não mais para geração, que consideram encaminhada, mas para a distribuição e transmissão. Eduardo Bernini disse que os consumidores finais estão com um grau de exigência da qualidade no fornecimento da energia muito mais elevado do que há 10 anos atrás. "Pra mim é bastante evidente que o nosso sistema de distribuição está envelhecendo rapidamente. E eu não vejo seja pelo lado das distribuidoras, seja pelo lado do regulador, seja pelo lado dos formuladores de políticas, uma atenção adequada para isso", ponderou o executivo, ressaltando que não se deve cobrar apenas das empresas que estão "com as margens comprimidas".

Nelson Fonseca Leite, da Abradee, disse que as distribuidoras estão investindo R\$ 8 bilhões por ano na modernização e ampliação das redes e serviços. E, ele disse, que até 2015, as empresas vão ter elevar essa patamar para R\$ 11 bilhões por ano. Mas ele vê o setor ameaçado pela redução estimada, preliminarmente, em 30% do ebtida (que mede o fluxo de caixa das empresas), em média, se as regras do terceiro ciclo tarifário forem implementadas como propostas pela Aneel. "A preocupação dos agentes do setor é com a sustentabilidade das distribuidoras. Tem que haver uma taxa adequada de remuneração dos investimentos. Essa situação pode trazer sérias consequências para as concessionárias", alertou Leite. Paulo Pedrosa, da Abrace, resume bem a importância do fato para a história do país: tudo que aconteceu no setor elétrico no pós racionamento foi marcado pelo racionamento.