

SETOR ELÉTRICO DO BRASIL

IMPACTOS DA DESREGULAMENTAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO NO ATENDIMENTO DO CONSUMIDOR

*BRAZIL ELETRIC SECTOR:
IMPACTS OF DESREGULATION AND PRIVATE CONTROL
UTILITIES ON THE CONSUMERS*

Moises Ari Zilber
*Professor do Programa de Pós-graduação em Administração de Empresas
da Universidade Presbiteriana Mackenzie.
Universidade Presbiteriana Mackenzie
Pós-graduação em Administração de Empresas
Rua da Consolação, 896. 7ª andar - sala 73
São Paulo - SP
CEP 01302-907
E-mail: mazilber@mackenzie.com.br*

Resumo

Novas regras, a desregulamentação e a privatização trouxeram novas condições de operação e de competição ao mercado de energia elétrica do Brasil. A justificativa que levou o governo a implementar essas decisões estratégicas foi a de que tal medida levaria certamente ao melhor atendimento do consumidor. Este seria certamente prejudicado pela incapacidade de as estatais proverem investimentos necessários ao fornecimento de eletricidade em termos de qualidade e de disponibilidade. Além disso, o novo modelo previa a competição no mercado de energia, o que também favoreceria o consumidor em relação a preços.

O propósito deste trabalho é verificar o impacto dessas medidas e perspectivas em relação à satisfação dos consumidores e a competência das empresas privatizadas em atender aos requisitos para viabilizar essa pretensão. O estudo, de caráter exploratório, demonstra que tal não ocorreu e, por outro lado, revela o despreparo das empresas em se comportarem estrategicamente por meio de ações dirigidas à competitividade, revelando apenas preocupações de recuperação do investimento realizado na compra das empresas do governo.

Palavras-chave: Setor elétrico; Privatização; Satisfação do consumidor; Novo modelo.

Abstract

This study came from the significant change that has been implemented in the Brazilian electric sector. Reformulation on organizational structures and legislation, operation systems and recruiting of energy among several involved agents are factors of great turbulence in the national energy scenery. This sector was characterized by the almost totality of state companies. These ones were regulated by a rigid model based on area monopoly had changed due to a strongly competitive environment developed among companies. Simultaneously a vigorous process of privatization has grown, especially in the area of electricity distribution. The purposes of this work are to verify if:

1. electricity companies of distribution acting in the market have conditions to be competitive under the new conditions and rules and
2. the consumers are satisfied with them.

Taking these issues into consideration, two questions could be formulated:

- a) Do distribution companies have skills and human resources to negotiate the energy they need to attend their request?
- b) Will consumer have better responses from the new situation, in terms of price, quality and electricity supply?

The elaboration of the study involves bibliographical research and also of qualitative field research along with specialists to evaluate how the new model and the private operation of the sector impact their consumers. The results show that companies are only acting to reduce costs and recover the capital invested and the consumers didn't obtain any benefits from the development of the new model and/or the private companies operation.

Keywords: Electric sector; Privatization; Consumer satisfaction; New model.

1

INTRODUÇÃO

A elaboração deste estudo partiu da verificação da significativa mudança que vem sendo implementada em razão da privatização no setor elétrico do Brasil. Reformulação das estruturas organizacionais e da legislação, sistemas de operação, contratação de energia entre os vários agentes envolvidos são, dentre outros, fatores de grande turbulência na economia do País. Esse setor da atividade econômica, caracterizado pela quase totalidade de empresas estatais reguladas por um rígido modelo baseado em monopólio de área, deveria transformar-se diante de um ambiente em que se desenvolveria fortemente a competição entre as empresas.

Essa reformulação, na sua conceituação global, e o impacto da privatização envolvendo, inclusive, o aporte de empresas estrangeiras reflete no atendimento ao consumidor.

A elaboração do estudo envolveu pesquisa bibliográfica e também de campo, de caráter qualitativo junto a determinados especialistas para aquilatar-se como os consumidores avaliam o impacto que recebem do novo modelo e das novas empresas privatizadas. A pesquisa qualitativa foi desenvolvida com base em roteiro previamente estabelecido, com abertura aos entrevistados para comentários, e a amostra foi definida por conveniência. Neste estudo, o levantamento bibliográfico foi feito no sentido de conceituar e definir estratégias de competitividade e de um processo que visasse a agregar valor e atender às expectativas de satisfação às necessidades dos clientes.

2

DESENVOLVIMENTO DO ESTUDO: COLOCAÇÃO DO PROBLEMA

A alegação e a intenção do governo de implementar um novo modelo e de privatizar seriam, basicamente, propiciar aos consumidores melhores serviços a custos menores e garantir investimentos necessários à produção, transmissão e distribuição de eletricidade, uma vez que as empresas estatais não teriam capacitação para fazê-lo.

Essa situação implicaria nova postura de todos os agentes envolvidos no sistema de atuação e de gestão no ambiente do setor elétrico.

Em decorrência da nova regulamentação para o setor, seria possível a não-obrigatoriedade de compra de eletricidade pelos consumidores dentro da respectiva área de concessão em que atuam (indústria, comércio) ou residem (residência). Idealizava-se, de outro lado, criar um mercado de energia elétrica, em que os agentes pudessem comprá-la de qualquer empresa no País, os denominados consumidores livres de energia. Em contrapartida à abertura anteriormente comentada, tornar-se-ia viável a introdução de empreendedores para produzir eletricidade, operando usinas isoladas e vendendo a respectiva produção no mercado.

Despontaria no setor, segundo os mentores da reformulação, o conceito de estratégia empresarial que beneficiaria a sociedade. Conforme Andrews (1971) e Christensen (1980), que entendem a estratégia como a idéia unificadora de uma empresa, na medida em que se relaciona com o ambiente externo e adota a noção de adequação entre as suas capacidades únicas às exigências competitivas de seu setor de atuação.

O interesse deste trabalho é tratar essa questão verificando se os principais agentes, as novas concessionárias oriundas do processo de remodelação do setor, aplicaram as idéias de economia de mercado e, assim, de posicionamento diante de uma eventual competição, revertendo para o consumidor de eletricidade eventuais benefícios, tanto em termos de qualidade do produto/serviço como de preço e de atendimento prestado, pois, conforme afirma Markides (1999, p. 6), por trás de toda empresa de sucesso, há superior estratégia.

De outra parte, percorreu-se também o lado do consumidor, verificando suas possibilidades de atuação nesse processo de relação com as concessionárias de eletricidade no País e se, efetivamente, receberam os benefícios prometidos.

Com base nesses conceitos teóricos *vis-à-vis*, o trabalho feito por meio da pesquisa qualitativa, foi possível aquilatar se as empresas atualmente em operação no setor, dentro do novo modelo que vem sendo implementado, entendem e atuam no sentido de buscar competitividade e, assim, de assegurar aos seus atuais e novos clientes serviços adequados e, dessa forma, avaliar a viabilidade do novo modelo desenhado para o setor elétrico nacional.

3

A ESTRATÉGIA DE COMPETITIVIDADE

Estratégia, segundo Chandler (1962, p. 169), é a determinação de metas básicas de longo prazo e dos objetos de uma empresa e a adoção de linhas de ação e aplicação dos recursos necessários para alcançar essas metas. A noção de estratégia amplia-se na medida em que uma empresa deve ter muito claro o campo em que se dispõe a atuar e a maneira de fazê-lo. Assim, Ansoff (1977, p. 87-101) já defendia a necessidade de uma empresa em ter bem definido o que ele chamou de campo de atuação, estabelecendo seus objetivos de crescimento. Para Uyterhoeven et al (1977, p. 13), os propósitos da estratégia seriam a busca de direção e coesão para a empresa no sentido de alcançar seus objetivos. O perfil estratégico de uma empresa, para esses autores, consiste em uma companhia definir seu negócio, sua postura competitiva e seu conceito de si mesma.

Procurando conceituar a estratégia de uma unidade de negócio, Porter (1999, p. 5) propõe que a estratégia significa fazer escolhas de posicionamen-

to competitivo. Na sua visão, a estratégia deve ser arquitetada conjugando integração e a adaptação de atividades valiosas e, somente com a otimização desses parâmetros, a estratégia será capaz de trazer competitividade e sustentabilidade, oferecendo uma combinação única de valor para o cliente.

Para Prahalad e Hamel (1993), competitividade é o que faz uma empresa ser mais lucrativa do que outras. Rea e Kerzner (1997, p. 1-34), por sua vez, definem vantagem competitiva como uma medida relativa que indica a posição de uma empresa em relação aos seus concorrentes. Para esses autores, mesmo uma empresa que possui um produto de baixa qualidade, mas que é reconhecida como a melhor oferta disponível pelos clientes, desfruta de vantagem competitiva sobre os demais competidores. De forma análoga, ainda na visão de Rea e Kerzner, é possível existir uma empresa que ofereça um produto de alta qualidade, mas que se posiciona em relativa desvantagem competitiva. De modo similar, mas com um enfoque financeiro, Krugman (1994) comenta que, quanto mais baixos forem os custos de uma empresa em relação aos seus competidores, ou quanto maior for a qualidade dos produtos de uma empresa para um dado nível de custo de produção, mais competitiva será a empresa. Na verdade, uma empresa é considerada competitiva quando se sobressai em relação às concorrentes e possui, diante de seus clientes, a qualidade de ser melhor do que as outras.

Mesmo provenientes de diferentes contextos, os conceitos de competitividade em geral envolvem a comparação entre o desempenho de uma organização com o desempenho de outras, na arena de competição, de tal maneira que uma empresa é considerada possuidora de maior nível de competitividade do que outras quando se sobressai em relação às concorrentes, qualquer que seja a medida utilizada para a avaliação. Competitividade seria, na verdade, a capacidade de uma empresa atender melhor o consumidor que as outras. O consumidor é o ente que decidirá pela melhor empresa. Seguindo essa linha de raciocínio é, então, a qualidade que uma empresa possui que a distingue, aos olhos dos clientes, das demais empresas concorrentes em um ambiente de competição.

A idéia prevalecente seria a de que a competição induzida pelo governo com a reforma pudesse levar às empresas do setor caracterizações estratégicas que beneficiassem os seus consumidores, ou seja, a sua satisfação.

4

SATISFAÇÃO DO CONSUMIDOR DO SETOR ELÉTRICO

Dessa maneira, o consumidor teria papel fundamental como fiador e receptor dessas novas medidas.

Oakland (1999) sugere que o desenvolvimento do produto ou do serviço deve ser baseado na demanda do cliente levantando-se questões como: Quem é o cliente? Do que o cliente necessita? Como as necessidades do cliente serão satisfeitas? Oakland indica que o maior benefício desse trabalho é o aumento da satisfação do cliente.

Outros autores confirmam a necessidade prioritária de atendimento da satisfação do cliente, como Whiteley e Hessian (1996), que afirmam que uma empresa orientada para o cliente entende que o seu produto deve ser algo que as pessoas realmente queiram, e que os seus custos reduzidos significam que o cliente não se sente desamparado e sem importância ao lidar com grandes fornecedores. Apontam, ainda, para o fato de que a empresa orientada para o cliente tem disposição e capacidade para trazê-lo para o centro de seu ser organizacional. Quando isso acontece, o cliente passa a ser reconhecido e suas necessidades são comunicadas a toda a organização.

Gronholdt, Martensen e Kristensen (2000) consideram que a satisfação do cliente é uma questão-chave para cada companhia que deseja aumentar a lealdade do cliente e, assim, promover uma melhor performance.

Dutka (1994) destaca o foco no cliente como fator-chave para o sucesso nos negócios em mercados competitivos e que isso requer que o vendedor adote o ponto de vista do cliente de modo que a venda de um produto ou serviço venha a satisfazer o cliente.

As empresas, hoje, buscam competitividade em relação aos seus concorrentes e, às vezes, na formulação de seus planos estratégicos, a competição acaba vindo em primeiro lugar, quando, na verdade, o centro da estratégia é o cliente. Para ser bem-sucedido, é preciso conhecer as suas necessidades e desenhar toda a estratégia ao seu redor com o objetivo único de criar valor (Ohmae, 1988, p. 68).

À luz dos autores citados, torna-se patente que a percepção de valor pelo cliente varia em função de suas necessidades e expectativas individuais. Exis-

tem atributos nos produtos e serviços que aumentam essa percepção, devendo ser esses os pontos em que a organização deve ater-se para a criação de uma proposta de valor que objetive, além de benefícios ao cliente, a diferenciação diante dos concorrentes e, também, geração de valor para os acionistas. No caso da reformulação do setor elétrico, essas atribuições seriam do governo que enveredou pelo caminho de uma radical transformação do setor. Pensou ele no consumidor?

Para Garvin (1988), competir significa satisfazer o consumidor em oito principais dimensões de qualidade (desempenho, característica, confiabilidade, adaptação, durabilidade, capacidade de serviços, estética, qualidade percebida). Parasuraman, Zeithaml e Berry (1985) definiram dez dimensões de qualidade (tangibilidade, confiabilidade, receptividade, competência, cortesia, credibilidade, segurança, acessibilidade, comunicação e compreensão do consumidor) que as organizações deveriam considerar para competir no mercado.

Examinando-se essas dimensões, o consumidor ou cliente do setor elétrico do País estaria satisfeito?

Segundo os idealizadores (governo) da reformulação, o setor elétrico caracterizava-se por uma certa inércia empresarial, considerando-se que os mercados eram claramente determinados e monopolizados em termos de área geográfica, os preços definidos exogenamente às empresas, e as decisões de fontes energéticas também colocadas em alçadas externas às organizações. Essas condições exigiam muito pouca habilidade gerencial e competência na busca e domínio de clientes, garantidos pela concessão. Assim, os clientes estariam recebendo um produto gerado com baixa produtividade e com riscos de descontinuidade do seu fornecimento. Com a mudança de modelo, as exigências de competitividade no setor passariam a necessitar do apoio de técnicas anteriormente desprezadas ou mal-utilizadas de gestão. Conforme Borenstein (1999), nesta nova realidade do setor, dois elementos-chave determinariam o sucesso das medidas implementadas pelo governo federal: a regulação exercida no setor e a gestão competitiva das empresas.

Assim, na medida em que o consumidor pudesse optar pela negociação e compra de energia elétrica fora de sua área de concessão e adentrassem no mercado outras fontes de geração de eletricidade, principalmente o gás natural, como deveria ser a postura das empresas em relação aos seus consumidores? Como mantê-los? Quais as perspectivas de remuneração em face de novas regras decorrentes do novo modelo do setor e da própria privatização? O modelo anterior implicava a necessidade de controle gerencial mais do que

planejamento e atendimento ao consumidor, que seria feito dentro de padrões definidos pelo governo, em termos da qualidade do atendimento. No novo modelo, a questão crucial seria concorrer no mercado e determinar o tipo de postura e de posicionamento das empresas. Esvai-se a procura dentro das concessionárias basicamente pelo equilíbrio financeiro e, de certa forma, pelos impeditivos legais de ações empresariais, na busca de novas fontes energéticas, uma vez que, até então, cabia ao governo a seleção e a opção destas. Os contratos de compra de energia entre empresas geradoras e distribuidoras eram totalmente rígidos e decididos fora das empresas. A compra de energia gerada por Itaipu foi imposta às estatais de São Paulo, decisão *ex ante*, ocasionando gastos sem prévio planejamento e causando endividamento, pois as empresas não tinham respaldo financeiro para comportar os altos custos da operação.

O novo modelo implantado no setor e, concomitantemente, o processo de privatização trariam essas possibilidades de articulações gerenciais pelas empresas?

Nesse sentido, o foco das empresas deveria estar dirigido ao consumidor e a seus desejos e interesses visando a satisfazê-los.

A pergunta que se faz é se o novo modelo e a privatização trouxeram esses benefícios.

5

A PASSAGEM DO SETOR ESTATAL PARA O PRIVADO E A DESREGULAMENTAÇÃO

■ 5.1 O antigo modelo: principais características

No período de 1930 a 1945, começaram a surgir as bases institucionais de influência estatal no setor de energia, especificamente em 1934, com a implementação do Código de Águas, objetivando o aproveitamento racional da energia hidráulica e fixando forma e fórmula para fixação tarifária. Por outro lado, abolia o laço que estabelecia as riquezas que, doravante, apenas por concessão por prazo determinado poderiam ser exploradas pela iniciativa particular. Ficavam, ainda, as concessionárias sob o controle do poder público em termos técnicos e financeiros

O antigo modelo do setor foi baseado em sucessivas legislações a partir

desse instrumento legal. Leis e decretos foram sendo agregados dando o molde e configurando a sua estrutura e organização. Basicamente, no que diz respeito a questões estratégicas, despontava a questão de tarifas e determinações de retornos dos investimentos. O custo do serviço era o instrumento fundamental para determinação das tarifas e da rentabilidade, e a sua formulação foi completada apenas em 1957, por meio do Decreto-Lei n. 41.019, que conceituou o excesso ou insuficiência de remuneração. Posteriormente, muitas modificações foram adicionadas, mantendo-se, porém, os critérios básicos.

A equação desse importante instrumento constituía-se da soma dos encargos relativos aos custos de capital e despesas operacionais. Esse demonstrativo ocupava posição estratégica no planejamento das tarifas. Permitia ao governo exercer o controle das variáveis básicas, como investimento, mercado, despesas operacionais e as próprias tarifas.

Despontava, dentre as principais variáveis estratégicas, o mercado, considerado, de um lado, as compras de energia e, de outro, as vendas aos consumidores industriais, residenciais, comerciais e poderes públicos, dentre outros, respeitada a classificação do mencionado Código de Águas. Instituiu, posteriormente, conceitos parafiscais, como a reserva global de reversão e a reserva global de garantia, que incidiam nos custos das empresas e, portanto, na sua viabilidade. As tarifas eram definidas com base nesse instrumento, mas exogenamente às empresas, pelo governo federal, por meio do antigo DNAEE, órgão fiscalizador do setor.

Verificava-se, portanto, uma sistemática de funcionamento do setor fortemente dirigido pelo Estado por meio do governo federal manietando a ação empresarial nesse setor. Eram normas, decretos e leis determinantes da ação estatal delimitados por extensa regulamentação. Essa regulamentação poderia ser considerada um fator de inibição à gestão das empresas e, principalmente, ao uso de instrumentos mais adequados e a decisões mais articuladas em relação a objetivos empresariais e de expansão do seu mercado, concorrendo na aquisição de consumidores de outras empresas.

■ 5.2 O novo modelo

Aspectos relativos ao modelo implementado e ao modo de privatização, assumido em nível federal e estadual, demonstraram variados problemas e dificuldades quanto ao sucesso das medidas implementadas na direção da privatização e do novo modelo. Conforme Borenstein et al (1997), a reestru-

turação do setor de energia elétrica no Brasil traria mudanças no crescimento e no caráter do planejamento estratégico das empresas que operam nessa área. Segundo os autores, restrições financeiras nas últimas décadas postergaram a construção de usinas e de linhas de transmissão que agora precisariam ser construídas para atender à demanda no País. Isso traria questões sobre tarifas, sendo adequado considerá-las no processo de planejamento estratégico das organizações que iriam competir no novo mercado.

O modelo de reestruturação teria como seu principal eixo o princípio segundo o qual seria possível promover a competição em segmentos potencialmente competitivos, como é o caso da geração de energia, e mesmo de monopólios naturais, como o caso da distribuição de eletricidade. A modelagem imprimida destacava a criação do produtor independente de energia elétrica, o operador independente do sistema de transmissão, a separação das atividades de geração, transmissão, distribuição e a comercialização e o livre acesso às linhas de transmissão e de distribuição. Os grandes consumidores de energia elétrica poderiam escolher seus fornecedores sem que, obrigatoriamente, estes fossem os responsáveis pelas respectivas áreas de concessão onde se localizassem suas plantas. O mercado livre significou a criação do Mercado de Atacado de Energia Elétrica (MAE), no qual se venderia livremente toda a energia do sistema interligado. Ao mesmo tempo, manteve-se a programação dos sistemas por meio do chamado Operador Nacional do Sistema (ONS). Essa entidade responderia pelo planejamento operacional e administraria os ativos de todas as empresas geradoras e de distribuição. A entidade foi criada em maio de 1998, como uma associação civil, cujos integrantes são as empresas de geração, de transmissão, de distribuição, os importadores e os exportadores de energia, os consumidores livres e o Ministério de Minas e Energia como membro participante. O ONS substituiu a estrutura cooperativa de coordenação da operação, anteriormente a cargo do Grupo Coordenador para Operação Interligada (GCOI) e o Comitê Coordenador da Operação Norte/Nordeste (CCON).

Participam do MAE geradores, varejistas (distribuidores e comercializadores de energia e grandes consumidores) dentro de certas capacidades de carga. No MAE, há dois tipos de transação: a primeira, relativa à aquisição de blocos de energia, a curto prazo – o mercado *spot* com base nas disponibilidades existentes dentro de um planejamento de mercado envolvendo o ONS, que procuraria otimizar o sistema com base em informações de produção dos geradores; a segunda, composta por contratos bilaterais, de longo prazo.

Os preços de curto prazo deveriam refletir o custo do eventual déficit e a capacidade do sistema em proporção à sua demanda. Na verdade, esse modelo imputava aos contratos de longo prazo um papel estratégico pela préfixação do preço envolvendo menor grau de incerteza. Esperava-se que o mercado *spot* não envolvesse mais do que 10% a 15% do total do mercado, consubstanciando sobras e necessidades decorrentes de divergência entre o contrato e o mercado efetivamente encarado pelos agentes envolvidos.

O mercado cativo seria representado pelos consumidores que não aderissem ao mercado livre. As tarifas cobradas desses consumidores seriam objeto de regulamentação e de acompanhamento da agência federal reguladora, a ANEEL. O limite do mercado cativo deveria reduzir-se progressivamente até o ano de 2003.

Gomes (1998) sustenta que a figura do operador independente das malhas de transmissão e o livre acesso às redes de distribuição e de transmissão possibilitariam a concorrência nas atividades *upstream* e *downstream*. Além disso, a existência dos produtores independentes e a desverticalização das empresas tenderiam a estimular a competição na geração, apesar de que os cativos deveriam ser protegidos por regulamentações apropriadas. De outro lado, para Rode et al (2000), promoveu-se uma nova regulamentação baseada na competitividade e na eficiência, que incentivaria a melhoria de desempenho do setor exigindo das empresas uma reorganização institucional com a finalidade de promover a melhoria dos serviços prestados, a capacitação para a competição e incentivo à redução dos preços ao consumidor final.

A desregulamentação levada a efeito no País afetou a todos os Estados da Federação e a todas as empresas, fossem elas estatais ou não. No atual momento, praticamente todas as empresas distribuidoras, com exceção da Cemig e Copel, foram privatizadas pelos seus respectivos Estados.

De fato, é público e notório que a implementação desse mercado competitivo não foi bem-sucedida e há, atualmente, um grande impasse em relação à idéia de competitividade. No entanto, não se deve considerar que a causa foi o racionamento de eletricidade apenas, uma vez que anterior a esse fenômeno já ocorria a intervenção no MAE por meio da agência reguladora, a ANEEL. Assim, alguns reflexos do novo modelo já se faziam sentir, os quais são colocados a seguir.

6

RESULTADOS DA AVALIAÇÃO: REFLEXOS DO SETOR SEMIPRIVATIZADO E REMODELADO

Na verdade, o setor não se encontra totalmente privatizado, restando praticamente todas as estatais de geração do governo federal pontificando, nesse rol, Furnas, Eletronorte e Chesf. No entanto, as distribuidoras foram quase todas privatizadas, e já ocorrem repasses de transferências entre várias delas, como é o caso da Bandeirante, em São Paulo; a compra da Nacional do Grupo Rede, pela Companhia Paulista de Força e Luz; a separação do grupo Light, em que a AES, norte-americana, ficou com a Eletropaulo; e a EDF, francesa, com a Light, no Rio.

Além disso, o País viveu uma polêmica no caso da privatização de Furnas contra a qual se insurgiram elementos do próprio governo federal, e no da Cemig, em que o governo do Estado de Minas Gerais tomou medidas contrárias à privatização. Mais recentemente, o próprio governo de São Paulo anunciou sua retirada do processo de privatização de suas geradoras remanescentes, assim como o Paraná, que avisou de sua desistência em relação à venda da Copel. Ainda sobre Furnas, mesmo se considerando a efetivação do processo de privatização, o modelo proposto de venda atomizada das ações difere do utilizado até o momento de venda do controle acionário em leilões.

Considerando que toda a proposição de privatização feita pelo governo seria o de beneficiar o consumidor com o propósito de garantir energia elétrica confiável e a preços inferiores, o que se percebeu até agora é uma grande indefinição governamental.

As empresas emergentes do processo de privatização e do novo modelo, de fato, estão vivenciando um processo de tomada do comando. Pode-se verificar que as expectativas delas são as de obter retornos sobre as aplicações de capital aplicados para obtenção do controle acionário, com base em ganhos de produtividade, por meio de maior controle de perdas de energia e faturamento, compras e controle de estoques e terceirizações.

Por outro lado, como as novas regras do setor ainda não se consolidaram, parece que as empresas, de uma forma geral, estão realmente muito mais preocupadas com questões remanescentes das transferências de controle, ajustando diretorias, participações acionárias e buscando e implementando ganhos de cunho financeiros, como, por exemplo, a utilização de arranjos contábeis para benefícios fiscais legais de apropriação dos ágios incorridos

quando dos leilões de compra e fechamento de capital com pagamentos pelas ações de propriedade dos minoritários.

Consideradas as informações obtidas, não parece que as empresas estejam envolvidas nem preocupadas com a implementação de um processo para se posicionarem no novo ambiente, principalmente caracterizado com possibilidade de competição entre as empresas na captura de consumidores e muito menos após as medidas de impacto para evitar o racionamento em que alegam perdas de faturamento e de margens operacionais. Esses fatos são exemplos claros da necessidade de uma empresa determinar seu foco de atuação, ou a posição que almeja no mercado. Não se verifica, até o momento, nenhum movimento da maioria das empresas em uma focalização diferenciada em relação aos tempos de controle acionário pelo Estado.

A atuação revela-se muito mais como de controle do que de coordenação de uma sistemática de ação, no sentido de trazer mais benefícios aos seus consumidores e de busca de novos clientes, a não ser quando isso ocorre fortuitamente ou pela ação de clientes de forma isolada e incipiente.

Por outro lado, examinando-se um dos motivos da privatização, que seria a aptidão de as privadas terem mais condições e capacidade de investimento, a tabela abaixo contém os valores a ser investidos pelo setor como necessários ao atendimento do consumo:

Tabela 1

Previsão de investimentos – setor elétrico – R\$ bilhões

	2002	2003	2004
GERAÇÃO	5,6	4,0	3,4
TRANSMISSÃO	2,5	1,1	1
DISTRIBUIÇÃO	1,5	1,5	1,4
INST. GERAIS	0,5	0,4	0,3
TOTAL	10,1	7	6,1

fonte: MME

A dúvida é se o setor, de fato, terá capacidade para fazer frente a esse investimento que alcança cerca de R\$ 25 bilhões, nos próximos três anos, em face do custo de oportunidade que os empreendedores privados deverão considerar para a tomada dessa decisão. Espera-se, portanto, um acréscimo

substancial nos custos de produzir energia com incrementos evidentes e substanciais dos custos marginais e, em decorrência, dos preços a serem pagos pelos consumidores em geral.

Por outro lado, a extrema dependência de um sistema de geração baseado 95% em fontes hidráulicas e praticamente nenhum avanço significativo em empreendimentos com base em fontes alternativas de eletricidade podem direcionar rapidamente o País, especialmente na Região Sudeste, para problemas crônicos de oferta de energia.

As decisões de fortalecimento da Eletrobrás, com sua esfera de atuação potencialmente ampliada como comercializadora da energia excedente de Itaipu, condição, aliás, garantida pela Constituição brasileira, o financiamento a qualquer concessionária e investimentos em usinas termoelétricas e o novo modelo de privatização de Furnas, tornando essa empresa o maior *player* potencial do mercado livre de energia, colocam em xeque os dois princípios básicos do novo modelo do setor introduzido e induzido pelo próprio governo federal: a privatização em si e a competição nas relações entre empresas e, destas, com seus consumidores.

Furnas, hoje a maior geradora do País, tem 9.000 MW de capacidade instalada e agregada à energia de Itaipu, que detém o monopólio de transmissão e acaba por responder pelo abastecimento de cerca de 43% da energia elétrica consumida em todo o País. Atualmente, toda a disponibilidade de Furnas está comprometida com contratos de longo prazo, mas a partir de 2003 está previsto que seja gradualmente liberada para a livre negociação. Caso ocorra, pelo seu porte e participação no mercado, isso afetará decisões dos potenciais investidores interessados em produzir e revender eletricidade para negociar, ou de longo prazo ou no mercado *spot*. Ademais, Furnas possui um benefício adicional, em função do custo de sua produção ser baixo, uma vez que suas usinas em operação, mais antigas e depreciadas, ensejam valor menor do que eventuais novas produtoras, especialmente se utilizam origem térmica. Essas usinas em operação teriam custo médio em torno de R\$ 20,00 o MWh, enquanto a atividade de uma termoelétrica teria um valor em torno de R\$ 35,00/MWh.

Entre 1995 e 2000, a capacidade instalada aumentou 3,8%, em média, ao ano, abaixo da taxa média de crescimento do consumo de eletricidade, que alcançou 4,5%. Esses dados demonstram uma perspectiva de agravamento do atendimento do consumidor de energia elétrica independentemente das perspectivas de carência de energia decorrentes da falta de chuvas ou razões fortuitas. Caso o País experimente uma expansão econômica, a questão da dis-

ponibilidade de eletricidade deverá se aguçar para os anos futuros. Ou seja, o processo de reformulação do modelo não atentou para esse tipo de problema, e um dos motivos de privatização, que seria justamente viabilizar a maior oferta de energia a preços menores, parece tendente a não se verificar.

O que parece causar esses problemas, de fato, é a não-existência de um processo de gestão que levasse a uma formulação de ações destinadas a considerar as reais necessidades de energia e as possibilidades de seu atendimento, inclusive as opções de outras fontes energéticas, como o gás natural. O advento desse energético como possibilidade de garantir a oferta de energia elétrica teria grandes possibilidades, especialmente no Estado de São Paulo. A oferta de gás natural no Estado de São Paulo pode chegar a 10 milhões de metros cúbicos por dia.

Na verdade, esses fatos demonstram a continuação da dependência dos agentes econômicos atuantes no setor energético de decisões governamentais. Apesar de propalada, a mudança de modelo e a privatização de empresas não implicaram a retirada do governo do setor que de fato se aprofundou. A idealização do modelo, inicialmente visando a uma predominância privada (exceto na área de transmissão), dirige-se para um sistema híbrido público/privado, com tendência a configurar-se uma ascendência do Estado no sistema, tornando-o, no mínimo, confuso e criando conflitos de interesse entre entidades públicas e privadas. Assim, a Eletrobrás, que deveria ser extinta, tornou-se uma poderosa comercializadora, e Furnas, que se pretendia privatizar, como estatal acaba de ganhar licitação para construção de uma linha de transmissão entre o Sul e o Sudeste.

Em função de exigências contratuais da concessão, quando das privatizações, as empresas ficaram obrigadas, respectivamente pelos governos estadual e federal, a cumprir metas de desempenho, baseadas em índices preestabelecidos e que deveriam sofrer acompanhamento pelas agências reguladoras. Dessa forma, as empresas seriam obrigadas a demonstrar sistematicamente o comportamento desses indicadores, os quais poderiam estar atrelados a um sistema de planejamento, mas, na verdade, são calculados para atender a normas emanadas de governo e não existentes em função de interesse próprio de contar como apoio a um processo claro de gestão e de verificação e acompanhamento do atendimento do consumidor.

As indicações são, portanto, de uma maior preocupação de atender a demandas de controle por meio de entidades externas governamentais, e não de um processo desenvolvido pelo corpo gerencial ou executivo da empresa, muito menos de seus acionistas.

Além disso, o potencial de produção das térmicas a gás programadas, se comparado ao de repotencialização das hidrelétricas, não deverá ser significativo a ponto de criar margem suficiente de manobra, a não ser a muito longo prazo, para negociações de compra e venda de energia. A repotencialização seria mais um trunfo de Furnas na competição pelo mercado. Considerando que o mercado será definido por contratos de longo prazo, as distribuidoras deverão buscar garantir a oferta de energia para atender às respectivas demandas de suas áreas de concessão. Assim, o mercado *spot*, mesmo que continuasse sua implementação, seria definido por sobras de curto prazo e emergenciais, provavelmente de quantidades não ponderáveis para criar uma verdadeira competição.

7

RESULTADOS DA AVALIAÇÃO: CAPACIDADE DE NEGOCIAÇÃO DOS CONSUMIDORES

A remodelação do setor de energia elétrica e a própria privatização deveriam focalizar o consumidor em geral como seu beneficiário final. O impacto à que se submete em relação a um bem que praticamente não possui sucedâneos, a não ser em poucos casos, deixa de antemão pouca margem de manobra para esse tipo de cliente. No desenvolvimento do novo modelo foram previstos e implantados instrumentos de controle e de proteção por meio da agência reguladora, a ANEEL.

Os consumidores, cerca de 37 milhões residenciais, 4 milhões comerciais e 500 mil industriais, estes respondendo por quase metade da energia elétrica consumida no País, devem ser atendidos com um mínimo de qualidade em relação ao serviço prestado. A legislação do setor, desde os primórdios de sua existência ainda sob a égide do Código de Águas, já previa que os órgãos competentes teriam de fiscalizar a produção, transmissão, transformação e distribuição de eletricidade, com objetivo de assegurar serviço adequado, tarifas razoáveis e de garantir, por outro lado, a estabilidade econômica das concessionárias. No caso do serviço adequado, dizia respeito à qualidade e quantidade do serviço, dos melhoramentos e renovações das instalações e às extensões de rede. Mais recentemente, através da Lei n. 8.987, de 1995, ficou definido como serviço adequado àquele que satisfaz as condições de regularidade, de continuidade, de eficiência, de segurança, de anualidade, de gene-

ralidade, de cortesia na prestação do serviço e de modicidade das tarifas, o que combina com as posições de Garvin (1988) e Parasuraman, Zeithaml e Berry (1985), conforme mostrado anteriormente neste estudo. Ainda mais, o governo instituiu, por meio dessa lei, critérios indicadores e padrões definidores da qualidade do serviço, os quais se não cumpridos poderiam justificar a intervenção na concessão e nas penalidades e até mesmo a sua perda. Tome-se como exemplo o episódio da Coelce, empresa responsável pela concessão no Estado do Ceará, a qual, em face do descumprimento do atendimento sistemático em relação a esses parâmetros, correu sério risco de perda da concessão.

Dessa maneira, existem realmente cláusulas de proteção ao consumidor de forma geral. No entanto, na medida em que os consumidores pretendam avaliar e escolher a concessionária que melhor lhes convier, a legislação não lhes dá os instrumentos necessários. Em outras palavras, como é o governo que, em última instância, continua a fixar os preços e que exercita essa fiscalização comentada, o consumidor continua a depender do governo para assegurar seus interesses. De outro lado, o mecanismo de competição que poderia dar a esse consumidor condições de optar e de defender seus interesses, como já foi dito, parece muito difícil de ocorrer, em razão da própria estruturação do modelo que deixaria apenas 15% do mercado totalmente livre.

A avaliação realizada demonstra que principalmente os consumidores da categoria residencial não têm essa condição. A contratação da eletricidade envolve conhecimento técnico e econômico, que grande parte desse contingente, especialmente no norte, nordeste e centro-oeste, absolutamente não tem. Isso ocorre, também, nos segmentos comercial e industrial, em que a maioria não possui elementos, informação nem situação financeira para viabilizar e concretizar negociações com concessionárias espalhadas pelo País.

Apenas grandes empresas industriais e comerciais poderiam contar com equipe própria ou terceiros na forma de assessoria e de assistência técnica para efetuar com produtividade esse tipo de negociação e contratação final de eletricidade.

O advento de comercializadoras significa um elo a mais em eventuais contratações e, obviamente, custos adicionais a serem efetivados para a intermediação na procura de energia mais barata ou disponível no mercado.

Os instrumentos a serem utilizados no sentido de permitir a comercialização consistem, dentro da lei, basicamente de contratos bilaterais, do mercado *spot*, futuros e de *hedge*.

A situação na Califórnia é exemplar em relação a esse fato. Foi possível verificar a dificuldade encontrada pelas distribuidoras em busca de energia elétrica, mesmo a preços muito superiores aos até então praticado. De acordo com Wiser et al (1998, p. 38), na indústria de energia elétrica em três Estados norte-americanos, onde as distribuidoras abriram-se para a competição visualizando benefícios da desregulamentação em outras áreas da economia, a expectativa seria de corte nos custos, de melhor administração de riscos, de promoção de inovação e de disponibilidade de outros serviços e produtos para seus consumidores. O que ocorreu posteriormente a essa perspectiva foi exatamente o contrário.

Conforme Nascimento et al (1999, p. 29), o mercado livre de energia elétrica seria caracterizado por:

- consumidores capazes de escolher e de adquirir tanto bens como serviços e provedores destes bens e serviços;
- produtores de bens e de serviços que seriam capazes de atrair consumidores por meio da produção de demanda específica ajustando qualidade e preço;
- disponibilidade de informação suficiente sobre preço, qualidade e disponibilidade dos bens e serviços possibilitando o correto funcionamento do mercado;
- um número suficientemente grande de produtores e de consumidores para que fosse possível a opção de escolha e para que não existissem consumidor nem produtor individual que determinassem o preço, não havendo barreiras de entrada e saída no mercado.

Vários são os fatores impeditivos de um efetivo funcionamento de economia de mercado para o setor elétrico brasileiro. Dessa maneira, a dificuldade de oferta ocorrida em 2001 talvez tenha sido providencial para o governo como motivo para romper de forma definitiva a implantação da competição no mercado.

Pode-se afirmar que os pressupostos de atendimento do cliente no âmbito do sistema elétrico nacional não sejam diferentes da situação de empresas estatais sob o modelo anterior e, agora, sob novo modelo e com grande parte das empresas privatizadas. Em termos de resultante para o consumidor, pode-se afirmar que houve um acréscimo substancial real dos custos de energia elétrica de uma forma geral. Algumas empresas de distribuição praticam tarifas que representam um valor em torno de R\$ 140,00/MWh, no que se refere à tarifa média de venda de eletricidade no País, e de R\$ 50,00/MWh, relativa à

tarifa média de suprimento. Esses valores permitem verificar um aumento da tarifa a partir das primeiras movimentações em direção a privatização.

No sentido de viabilizar o projeto de transferência do Estado para a iniciativa privada, o governo imprimiu reajustes tarifários ponderáveis, a fim de atrair os eventuais investidores para a participação nos leilões previstos de privatização:

Tabela 2

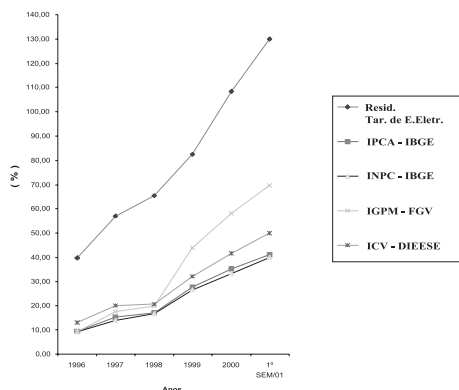
Tarifa média (R\$)

Tarifa Média	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Residencial	76,26	103,63	119,8	126,19	139,19	158,84	175,32
Industrial	43,59	50,45	54,61	56,54	63,08	71,09	77,37
Comercial	85,44	99,62	107,99	111,6	121,62	136,05	148,33
Rural	55,19	62,21	67,27	69,25	75,47	84,72	93,03
Poder público	84,07	98,34	106,1	109,77	119,5	135,51	146,65
Iluminação pública	51,59	60,31	65,31	68,53	75,49	85,47	92,18
Serviço público	50,45	57,47	62,65	64,99	70,57	79,23	86,08
Consumo próprio	69,59	65,92	69,5	70,76	85,83	79,85	75,03
TOTAL		74,47	82,17	86,59	95,95	107,88	119,07

fonte: ANEEL

A Tabela 2 mostra que a política implementada pelo governo foi a de atender efetivamente às questões ligadas à garantia de rentabilidade, uma vez que houve, após a preparação do ambiente para a privatização, a continuidade do processo de crescimento das tarifas praticadas em todas as classes, mas especialmente na categoria residência, que aumentou 122% no período. O gráfico abaixo compara a variação tarifária com a inflação:

Figura 1



fonte: MME

Por meio dele, percebe-se que a expansão das tarifas foi muito acima da inflação, penalizando claramente os consumidores e provavelmente beneficiando as empresas.

As margens tarifárias praticadas, como se verá adiante pelos exemplos de algumas das principais empresas privatizadas, aumentaram substancialmente:

Tabela 3

Tarifa média das principais empresas privatizadas (R\$)

	CEB	Coelce	Light	RGE	Escelsa	Eletropaulo	CPFL	Enersul
Tarifa média de venda - R\$/MWh	114,03	137,81	134,38	133,46	109,14	111,76	108,19	107,33
Tarifa média de compra - R\$/MWh	45,73	35,57	48,04	41,62	46,33	49,87	49,49	43,34
Taxa de retorno - %	8,37	17,35	18,68		4,19	16,12	20,85	7,19
Giro operacional - %	85,34	78,87	66,8	75,15	62,74	94,82	1,01	42,45
Margem operacional						17,01	20,73	
Margem tarifaria - R\$	68,30	102,24	86,34	91,84	62,81			63,99

fonte: Elaborado pelo autor

8

CONCLUSÕES

A conclusão fundamental que se obtém do estudo é que o setor de energia elétrica, apesar dos impactos do novo modelo organizacional e da competição que dele decorra até o momento, não implicou ação dos novos detentores do controle acionário das empresas no sentido e direção de fixar políticas, metas ou planos dentro de um processo claro de gestão.

Por outro lado, o risco regulatório inerente à abertura do mercado de energia seria outro possível obstáculo à formação do mercado de energia elétrica. Há o risco de cartelização do setor pelas geradoras. Caso o agente regulador, a ANEEL, interprete que a energia dessas companhias deva ser regulada com custo medido por tarifa, e não por preço livremente acertado no mercado *spot*, a energia ofertada pelas geradoras de serviço público embutiria uma atratividade em seu custo, enquanto suas concorrentes ver-se-iam obrigadas a buscar um *mix* (público e privado) para obter um preço intermediário ainda certamente superior ao das geradoras em operação.

A atuação do MAE, entidade montada como articuladora do mercado de eletricidade, vem passando por ponderáveis problemas de implementação. Após discussões relativas ao seu funcionamento e até de suposto acordo que teria sido engendrado pela Eletrobrás, o que ocorreu foi o fracasso do acordo em decorrência de indefinições do próprio governo e de dificuldades de ajustes entre as empresas que o compõem. Assim, a estrutura que fundamentaria o desenvolvimento de um mercado competitivo de eletricidade, desde logo, vem apresentando problemas intrincados e obstando a sua implementação.

A preocupação mais evidente é que as empresas sucessoras das estatais estejam dedicando toda a sua atenção a questões de curtíssimo prazo, eminentemente ligadas a reduções de custos, e não em busca de melhorar o atendimento do seu consumidor.

Especialistas afirmam que a competição dentro do modelo em implantação no Brasil, na verdade, está manietada e inviabilizada; uma verdadeira competição com essa pesada ação e ingerência governamental decorre do próprio modelo, especialmente após a criação da Câmara de Gestão da Crise de Energia em razão do racionamento. Acrescentam que, de fato, a mudança ocorrida foi de pequena monta, já que no chamado modelo anterior havia um mercado de sobras semelhante ao do planejado *spot* e que outras imposições sempre criticadas, como a Reserva Global de Reversão e Cota de Combustível,

foram mantidas no novo modelo. A Lei n. 2.905, que trata do setor elétrico e que foi recentemente aprovada no Congresso, aumenta os encargos, cria novos subsídios e repassa para a iniciativa privada responsabilidades que seriam do governo. Mantém a Reserva Global de Reversão (RGR), cuja extinção era prevista na Lei n. 9.648. A RGR chega a 2,5% do faturamento e visa a constituir um fundo utilizado na indenização de proprietários de concessões sempre que o governo decidir revertê-las. O encargo é expresso pela criação da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) que significa a perpetuação da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), a qual deverá ser extinta em 2012.

Além disso, critica-se o papel da energia de Itaipu que, constitucionalmente, não pode entrar como montante disponível para contratação por meio do mercado e ainda tem substancial participação no suprimento de empresas, especialmente, na Região Sudeste.

Assim, como modelo, pode-se afirmar sua falência mesmo antes de sua total implantação.

No caso da privatização, o modelo não persiste, evidenciando-se, inclusive, alguns sinais de retrocesso desse processo, inclusive em outras áreas, especialmente na de telecomunicações.

Dentre os itens preconizados por Garvin, Parasuraman et al e Nascimento, conforme discutido anteriormente, como básicos para se configurar o bom atendimento do consumidor, nenhum tem sido atendido, segundo as opiniões obtidas e os dados utilizados. Ademais, as medidas determinadas para evitar a falta de energia causaram transtornos a todas as categorias de consumo, e quesitos como confiabilidade e segurança não foram obviamente atendidos, mas o governo estabeleceu aumentos na conta de eletricidade para a formação de recursos relativos à cobertura de eventuais prejuízos das distribuidoras em razão do racionamento.

Questão muito discutida foi a falta de uma instância de planejamento de caráter estratégico, tático e operacional, o que seria um fator decisivo para evitar eventos como o racionamento e avaliar melhor as questões referentes a preços, confiabilidade, segurança, disponibilidade e serviços ao consumidor.

A idéia principal da retirada do Estado não só não ocorreu, como se estabeleceu uma rígida deficiência das regras do setor, como a intervenção no MAE e a criação da Câmara de Gestão da Crise de Energia, consubstanciando-se para o consumidor uma situação de perda nas condições de seu atendimento que, também, como mostrado, foi extremamente penalizado pelo aumento dos preços.

Referências

- ACKOFF R. L. *Planejamento empresarial*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1974.
- ANSOFF, H. Igor. *Estratégia empresarial*. São Paulo: McGraw Hill, 1977.
- AUTÔNOMO. Electric utilities: the argument for radical deregulation. *Harvard Business Review*, v. 74, Boston, jan./fev. 1996.
- BENJAMIN L. ISRAEL; HEYMAN IVOR; SANDERSTROUTMAN. *Brazil in transition. Independent Energy*, Tulsa, set. 1998.
- BORENSTEIN, C. R.; CAMARGO, C. C. B.; CUNHA, C. J. C. Almeida. *A decisão estratégica na desregulamentação do setor elétrico: as variáveis financeiras e a análise do portfólio*. I Seminário Nacional Núcleo de Economia da Infra-estrutura - PRONEX. UFR. Rio de Janeiro, jul. 1997.
- CHANDLER, A. D. *Strategic and structure: chapters in the history of the American enterprise*. Cambridge, Massachusetts: M. I. I. Press, 1962.
- DRUCKER, P. F. *Management*. New York: Harpers & Row Publishers, 1974.
- ELETROPAULO, CPFL, CEB, COELCE, LIGHT, ESCELSA, ENERSUL. *Relatórios de diretoria*, 1999.
- GOMES, A. A. de C. *A reestruturação da indústria de rede: uma avaliação do setor elétrico brasileiro*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, mar. 1998. (Dissertação de Mestrado).
- HAMEL, PRAHALAD, CK. *Competing for the future*. Boston: Harvard Business School Press, 1995.
- HENDERSON, B. The origin of strategy. nov./dez. 1989. In: MONTGOMERY, C.; PORTER, M. (Eds.): *Strategy: seeking and securing competitive advantage*. Boston: HBS Press, 1991.
- INSTITUTO DE ENERGIA ELÉTRICA. *Privatização do setor energético*. São Paulo: USP, 1998.
- MARKIDES. CONSTANTINOS C. In search of strategy. *Sloan Management Review*, v. 40. Cambridge: 1999.
- OHMAE, K. Getting back to strategy, nov./dez. 1988. In: MONTGOMERY, C. A; PORTER, M. (Eds.). *Strategy: seeking and securing competitive advantage*. Boston: HBS, 1991.
- PORTER, M. *Vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1986.
- STEINER, G. *Top management planning*. New York: The MacMillan Company, 1969.
- UYTERHOEVEN, H. E. R.; ACKERMAN, R. W.; ROSEMBLUM, J. W. *Strategy and organization: text and cases in general management*. Illinois: Richard D. Irwin Inc. 1977.
- WISER, R.; GOLOVE William; P. California's market what's in for the customer. *Public Utilities Fortnightly*, v. 136. Arlington: ago. 1998.

■ Tramitação

Recebido em 19/11/2002 e aprovado em 01/02/2003.