

A Dinâmica de Reestruturação do Setor Elétrico da Bolívia

CASTRO, Nivalde de; FRANÇA, Carlos Alberto. “A Dinâmica de Reestruturação do Setor Elétrico da Bolívia”. Agência CanalEnergia. Rio de Janeiro. 4 de Julho de 2012.

No dia primeiro de maio de 2012, na Bolívia, o Presidente Evo Morales anunciou a nacionalização da TDE - Empresa Transportadora de Eletricidad -, então pertencente à REE - Red Eléctrica de España - detentora de 75% do sistema de transmissão daquele país andino. Com o ato, a TDE passou a integrar a estatal ENDE Corporación (Empresa Nacional de Electricidad).

A imprensa internacional, em primeira e rápida avaliação, fez uma associação entre o anúncio de Morales e a decisão adotada semanas antes pela Presidenta argentina, Cristina Kirchner, de estatizar a empresa petrolífera espanhola Repsol YPF. No entanto, há diferenças de fundo entre as duas medidas que, no caso boliviano, apoiam-se em razões econômicas e sociais. Esta decisão reflete esforço mais amplo, relacionado ao processo em curso de reestruturação do setor elétrico da Bolívia (SEB). O objetivo analítico central do presente artigo é analisar a nacionalização da TDE e o contexto de reforma do setor.

O modelo de gestão do setor energético boliviano vem sendo objeto de mudanças a partir de 2006. O PND - Plano Nacional de Desenvolvimento - proposto por Evo Morales logo após sua eleição, concedeu alta prioridade à retomada do controle, pelo Estado, dos setores elétrico e de gás/petróleo, considerados setores de infraestrutura “estratégicos” à economia e à sociedade boliviana.

Em nova ação na direção de criar bases mais sólidas para o planejamento estatal, o PDE - Plano de Desenvolvimento Energético – lançado em 2008, reiterou a importância de o Estado boliviano garantir a segurança energética do país, com ênfase no abastecimento interno, na industrialização do gás natural e na mudança da matriz elétrica, com ênfase no aproveitamento do potencial hidroelétrico. No ano seguinte, a Constituição Política do Estado (CPE), redigida por uma Assembleia Constituinte, aprovada em consulta popular por 62% dos votos, deu ao Governo Morales a base jurídica para o fortalecimento da participação do Estado no setor elétrico: o artigo 378 reza que o desenvolvimento da cadeia produtiva do setor energético é faculdade privativa do Estado, em sintonia com o Decreto-Supremo 29.272/2007, que estabeleceu a participação e controle estratégico da ENDE na geração, transmissão e distribuição de eletricidade.

São frágeis, portanto, as críticas de que o governo boliviano rompeu intempestivamente contratos e feriu o marco legal quando decidiu estatizar a TDE. Não houve um ato de expropriação. O próprio Ministro de Hidrocarbonetos e Energia apressou-se em declarar que a Bolívia indenizará a REE em prazo não superior a 180 dias.

Na realidade, a decisão de trazer para o Estado a responsabilidade das

atividades de transmissão de eletricidade, respaldada pelo aparato legal, insere-se em um novo e recente cenário político: o avanço do processo de democracia participativa e prioridade no atendimento das demandas sociais.

Esse processo de desenvolvimento econômico e social vem sendo observado em vários países da América do Sul e Central. A dinâmica econômica dos países da região passou a apoiar-se, em grande medida, no fortalecimento do mercado interno, resultado da ênfase concedida pelos governos nacionais às políticas públicas centradas na distribuição de renda: o aumento do emprego e a recomposição do poder aquisitivo dos salários; a ampliação do número de aposentados e a criação de programas sociais voltados aos segmentos menos favorecidos da população, como é o caso do programa da Bolívia “Renta Dignidad”, análogo ao “Bolsa Família” do Brasil.

Nessas condições, o Governo de Evo Morales vem logrando resultados econômicos favoráveis devido, grosso modo, a dois fatores. O primeiro e mais importante derivada das condições favoráveis das commodities no mercado internacional, em especial a valorização do preço do gás natural amplamente exportado à Argentina e ao Brasil, o que muito tem contribuído para os saldos da balança de pagamentos e arrecadação tributária. O segundo fator está associado à adoção de uma política econômica ortodoxa que tem permitido fortalecer os fundamentos macroeconômicos do país. Um reflexo da dinâmica econômica sobre a base social pode ser verificada no fortalecimento de uma classe média vinculada ao setor comercial - mas ainda com acentuado componente de informalidade.

Este ainda incipiente processo de desenvolvimento econômico e social revela e enfrenta um desafio complexo, de dimensões não desprezíveis. Trata-se do setor elétrico, cuja posição e impactos em toda a cadeia produtiva de bens e serviço trazem o seguinte questionamento: como conciliar, de forma dinâmica e sustentável, a expansão da oferta de energia elétrica com o aumento do consumo residencial, industrial e das atividades de serviço dentro de parâmetros tarifários relacionados e subordinados à distribuição da renda?

Como ocorreu na quase totalidade dos países da América Latina, o setor elétrico da Bolívia (SEB) recebeu uma “herança trágica” dos anos 1990, derivada das reformas de cunho neoliberal onde a lógica e os objetivos centrais da política econômica para o setor elétrico foram, grosso modo, privatizar as empresas públicas, reduzir ao mínimo o papel do Estado no setor, delegar a responsabilidade do planejamento e dos investimentos aos agentes de mercado, notadamente companhias vinculadas a conglomerados europeus e norte-americanos, uma vez que os grupos nacionais não detinham capacidade financeira para atuar de forma decisiva no setor elétrico. As características específicas desse ramo da atividade econômica indicam a necessidade de elevados volumes de capital para investimentos com longo prazo de maturação, razão esta que levou os Estados nacionais da América Latina, a partir dos anos de 1950, a assumirem a responsabilidade de criar uma base para o desenvolvimento da infraestrutura elétrica.

Destarte, as reformas neoliberais resultaram na quase absoluta perda da capacidade do Estado para formular e executar políticas energéticas, bem como de planejar a expansão da capacidade instalada. É nessa perspectiva, pois, que a nacionalização da TDE deve ser compreendida, a da recuperação do papel central do Estado na condução, expansão e planejamento do setor elétrico boliviano. Deve-se destacar que este movimento não foi iniciado com a TDE. Em maio de 2010, a nacionalização das centrais geradoras de Corani, Guaracachi e Valle Hermoso e da distribuidora ELFEC já havia sido um game changer para o SEB. Desta forma, a ENDE voltava a tomar parte das altas decisões do setor, tornando-se o principal instrumento de política elétrica da Bolívia.

Que a mesma lógica se aplicasse à TDE era já anunciado e esperado. Foi somente uma questão de tempo: responsável pela transmissão de 75% de toda a eletricidade gerada no país (cerca de 2.000 Km de linhas de alta tensão), a empresa espanhola era a virtual operadora de todo o sistema interligado boliviano (SIN). Privatizada em 1997 por US\$ 39,9 milhões, a então “Empresa Pública Transportadora de Eletricidade” tinha ativos bem superiores ao valor de venda. De 1997 até 2012, teria investido cerca de US\$ 10 milhões ao ano – segundo a REE – ou apenas US\$ 81 milhões, de acordo com a afirmação do governo, divergência que uma auditoria internacional irá dirimir. Em dezembro de 2007, exercício em que as empresas bolivianas do setor elétrico lucraram, em conjunto, US\$ 53,9 milhões, a TDE anunciou ganhos de US\$ 14,4 milhões. É certo, porém, que em 15 anos (1997 a 2012) a TDE construiu 444 Km de novas linhas de transmissão, ao passo que a ENDE – de 2008 a 2011 – ampliou a rede de transmissão em mais 370 Km.

O processo de estruturação do SEB, ora em curso, busca superar problemas e desafios, pois no país a (menor) cobertura elétrica tem relação direta com o (maior) nível de pobreza, sendo que 71% da população boliviana tem acesso à energia elétrica. No meio rural, a cobertura atinge tão-só 40% da população, índice francamente inferior à média latino-americana e caribenha, que é de 91%. Na região do Ocidente boliviano, cerca de 600 mil famílias vivem em comunidades isoladas e dispersas, com cobertura elétrica de apenas 17,2%.

Traduzindo em números, são três milhões de bolivianos atualmente à margem do serviço de eletricidade em uma população total de cerca de 10 milhões de habitantes. Ademais, a tarifa (subsidiada) cobrada aos consumidores do SIN é cerca de 50% mais baixa que a tarifa aplicada aos consumidores dos sistemas isolados.

Desse modo, uma avaliação abrangente da decisão anunciada por Evo Morales naquele primeiro de maio de 2012 deve levar em conta todos os aspectos anteriormente mencionados, bem como considerar que se trata de uma estratégia de política pública focada na busca de soluções e alternativas, com o objetivo de criar bases mais sólidas para este estratégico setor de infraestrutura.

Em mãos do Estado boliviano, a ENDE tem pela frente o desafio de expandir a oferta de eletricidade com modicidade tarifária. Para executar tal tarefa, deverá recompor e capacitar o seu quadro de recursos humanos – técnicos e administrativos -, investir rapidamente em novas centrais elétricas, dando prioridade às hidroelétricas para poder avançar na diversificação da matriz energética, hoje fortemente dependente de fontes fósseis: em termos específicos, a matriz boliviana é a mais contaminante da América do Sul, com a emissão de meia tonelada de CO₂ para cada BEP de energia consumido.

Com 40.000 MW de potencial inexplorados, são promissoras as perspectivas de aumento da produção de hidroeletricidade na Bolívia. De um lado, a ampliação do parque gerador hidroelétrico dará condições e as bases necessárias ao crescimento econômico do país; de outro lado, a construção de novas centrais abre a oportunidade de maior integração com os vizinhos Brasil, Chile e Peru. Além disso, e em virtude de basear-se em fonte renovável, a venda de excedentes de eletricidade aos países vizinhos auxiliará a Bolívia a romper o padrão que, historicamente, caracterizou sua inserção no comércio internacional: o de país exportador de produtos primários seja a prata, o estanho ou, mais recentemente, o gás natural.

Desta forma, pode-se concluir que os esforços recentes, de estruturação e desenvolvimento do setor elétrico da Bolívia, têm como objetivo central a recuperação da capacidade de formulação e execução de uma política

energética em que a ENDE tende a desempenhar papel de principal instrumento de ação do Estado.

Nivalde de Castro é coordenador do Grupo de Estudo do Setor Elétrico da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Carlos Alberto Franco França é Diplomata do Serviço Exterior Brasileiro, foi chefe do Setor de Energia da Embaixada em La Paz de 2008 a 2011.