

UNIVERSALIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE ENERGIA ELÉTRICA

Levar a energia elétrica àqueles que a ela não têm acesso, da mesma forma que disponibilizar a água tratada, o saneamento básico, a educação, os programas de prevenção ou tratamento dos males físicos e ou mentais, que afligem aos mais necessitados, deve ser prioridade de qualquer governo. Estudos da Organização Mundial de Saúde comprovam que a falta desses serviços básicos reduzem, significativamente, a expectativa de vida dos indivíduos. O Presidente da República foi muito feliz ao afirmar que o Brasil não é um país pobre mas sim injusto, com o que devemos todos concordar. No entanto, resolver todos esses problemas, partindo da equivocada premissa de que um dispositivo legal tem o poder de transformar essa dura realidade num piscar de olhos é uma utopia na qual não devemos nos fixar.

Internacionalmente os investimentos de infra-estrutura para atendimento a consumidores e comunidade rurais têm um grande subsídio, por parte dos governos, o que aliás, vem sendo meta do Governo Federal, através do Programa Luz no Campo, em boa hora criado, que pretende, atender até o ano de 2.003 uma população de 1.000.000 (um milhão) de domicílios rurais, com a participação dos governos estaduais e concessionários locais. A própria modulação tarifaria atual já impõe tratamento diferenciado aos consumidores classificados como Rural, subsidiada pelas demais classes de consumo.

A ampliação da oferta dos serviços de distribuição de energia elétrica com a universalização da prestação desse serviço deve ser considerada uma meta a ser perseguida e atingida, porém, num país de dimensões continentais e tantas diferenças estruturais conhecidas, não se pode pretender dispensar um tratamento igual a segmentos tão desiguais, diferenças estas muito significativas, dentro de uma mesma área de concessão, como nas empresas que atendem, principalmente, as regiões Norte e Centro Oeste.

Há trinta e cinco anos, o estado servia, através da Força e Luz do Pará e a Centrais elétricas do Pará S/A, a aproximadamente, 90.000 (noventa mil) unidades consumidoras. Atualmente este número está bem próximo de 1.000.000(um milhão), o que significa que a universalização sempre foi uma das maiores preocupações da empresa e do estado do Pará.

Nesse curto período, as taxas de crescimento, acima de 900% (novecentos por cento), foram muito superiores ao crescimento vegetativo do estado, todavia os imóveis atendidos eram predominantemente urbanos. Hoje, o mercado disponível está localizado, basicamente, nas áreas rurais, algumas sem perspectivas visíveis de serem atendidas. Trata-se de pessoas e ou comunidades que não têm o hábito de consumir energia elétrica e os investimentos necessários ao seu atendimento não oferecem retorno financeiro, apesar de se mostrarem absolutamente necessários sob a ótica social.

O texto da minuta apresentada que pretende estabelecer regras para a universalização da prestação do serviço público de energia elétrica, considera o país como homogêneo, não analisando essas peculiaridades regionais, extensão geográfica, densidade demográfica, infra-estrutura existente, oferta de energia, além de outros entraves de difícil ou impossível superação.

Por outro lado, um dos princípios básicos para a prestação adequada desse serviço é o da garantia do equilíbrio econômico financeiro da empresas, que leva, necessariamente, à justa remuneração pelo serviço prestado na forma de tarifa. Para ratificar esta afirmação, o parágrafo 4º do Art. 9º da Lei 8.987. de 13 de fevereiro de 1.995, estabelece:

“Em havendo alteração unilateral (grifo nosso) do contrato que afete o equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo concomitantemente à alteração”.

No próprio Contrato de Concessão da Distribuição da Celpa existem cláusulas cuja essência são alteradas pela Resolução, como por exemplo, a obrigatoriedade do atendimento de “pedidos” dos interessados, ou seja, pressupõem-se o comprometimento da utilização futura da energia elétrica a ser fornecida, compromisso este inexistente na forma proposta, que certamente resultará em instalações de redes ociosas, já que muitos dos consumidores rurais não terão como executar as instalações de sua responsabilidade, do Ponto de Entrega até o ponto de rebaixamento e consumo, até pela falta do hábito de consumir energia elétrica.

No caso da Amazônia de baixa densidade populacional e especificamente no Estado do Pará, com população estimada em 6.040.000 (seis milhões e quarenta mil) habitantes, para uma área de 1.253.165 km², ou seja 4,82 hab./km², baixíssima, mesmo não segregando a área metropolitana, onde se concentram cerca de 29,6 % da população do estado numa área de 2.548,5 km², resultando numa densidade na área rural ainda mais baixa.

Alem dessa baixa densidade, temos ainda que considerar :

a) Comunidades isoladas :

Grande número de povoados, ilhas fluviais e habitações individuais ribeirinhas, que não contam com outro acesso que não por meio de barcos, com um impedimento da própria natureza para o atendimento total dessas comunidades.

Mesmo que pudessemos superar esses obstáculos, teríamos que conviver com pequenas centrais de geração térmica, antieconômicas, onerando de sobremaneira a atual CCC e futuramente representando um encargo adicional aos demais consumidores do estado. Também devido as dificuldade de acesso, pois existem comunidades cujo tempo para serem atingidas por embarcações de transporte de pessoas ou cargas, são contados em dias, não teremos como garantir as metas de continuidade e confiabilidade pretendidas

b) Novas tecnologias :

A adoção de outras tecnologias, como geração eólicas ou células fotovoltaicas implicam em altos custos de implantação, dificuldades para a manutenção de equipamentos.

Também devemos considerar que, se adotado o atendimento apenas para iluminação residencial, ou seja, parte do período ou fornecimento não contínuo, toda a metodologia para a definição da estrutura tarifária deverá ser reconsiderada para esses casos.

c) Geração complementar :

Qualquer que seja a nova tecnologia eventualmente adotada, implicará na implantação de geração complementar, normalmente diesel-elétrica, com significativo aumento nos custos do atendimento, como forma de reduzir eventuais falhas, falta de vento ou baixo nível de insolação em dias chuvosos e a impossibilidade de manutenção dos índices de qualidade e continuidade do fornecimento exigidos.

d) Custos operacionais :

Os custos operacionais inerentes à prestação desses serviços, como operadores, eletricitas, emissão, entrega e recebimento das contas mensais, etc., serão elevados, podendo levar a tarifa a ser inacessível para a maioria da população, incluindo aí os novos consumidores a serem atendidos.

e) Conflitos sociais :

As áreas rurais e ou urbanas periféricas, atualmente focos de grandes conflitos sociais pela posse e domínio da terra, podem representar um grande risco do envolvimento dos concessionários em litígios, potencializados pela instalação de sistemas elétricos nessas áreas contestadas, cuja propriedade esteja sendo questionada. A instalação do benefício da energia elétrica certamente implicará na “aparente” regularização das mesmas, acirrando ainda mais esses conflitos e tornando a empresa passível de ações judiciais indesejáveis.

f) Programa Luz no Campo :

Este programa deverá ser bastante afetado, embora a Celpa não tenha medido esforços para viabilizar sua implantação, pois cerca de 80 % dos consumidores a serem atendidos estão situados em comunidades rurais, resultando na absorção pela empresa do maior volume dos custos decorrentes, grande parte desses clientes, cujo programa esta permitindo o financiamento da parcela de sua responsabilidade, certamente não mais participará do mesmo, acarretando sua inviabilização. Quem iria

pagar pela disponibilização de um serviço que estará gratuitamente à sua disposição em até 5 anos ?

E aqueles que já assinaram os contratos assumindo os ônus decorrentes ?

g) Infra-estrutura inexistente :

Toda a região Norte e Centro Oeste tem grande falta de infra estrutura de produção, transmissão e subtransmissão de energia elétrica, ou seja, falta de uma malha de distribuição que permita o suprimento por meio de uma sistema elétrico já existente, a exemplo de outras regiões do país, dificultando e onerando sobremaneira a universalização, se tratada como atendimento geral e irrestrito.

A escassez de recursos sinaliza que os planejamento para implementação de infra- estrutura deve ser feito em conjunto por todos os segmentos envolvidos, seja energia elétrica, rodovias, estradas vicinais, pontes, etc., somando e se integrando ao planejamento estratégico do Estado.

h) Falta de Cadastro :

Inexistência de cadastro abrangente e atualizado de propriedades e comunidade rurais, que permitam a definição de programas de eletrificação a curto espaço é outro empecilho à identificação dos potenciais consumidores. O Programa Luz no Campo mostrou e continua a mostrar a necessidade de levantamentos prévios para definição das potencialidades/necessidades de atendimento. As próprias Prefeituras não possuem cadastro que permitam quantificar e localizar a população a ser atendida.

i) Áreas Indígenas :

Existência de grandes áreas indígenas, objeto de disputas de demarcação, invasões por posseiros, atuação de ONG's estrangeiras e politizam o problema, tornando praticamente impossível a passagem ou cruzamento dessas áreas com linhas de transmissão. Aliás o texto proposto da citada resolução não define como essas áreas devem ser consideradas nos planos da empresa para atendimento.

j) Áreas de proteção ambiental :

Grandes áreas de proteção ambiental que não poderão ser traspassadas por sistemas elétricos de transmissão, isolando as comunidades atualmente existentes. Grande número das áreas ribeirinhas estão circundadas por essas áreas.

k) Custos para implantação :

Muito embora exista a impossibilidade de definir-se no prazo pretendido pela minuta, um plano para o atendimento de toda a população atualmente não beneficiada

com a energia eléctrica, podemos estimar em 350.000 o número de domicílios rurais sem atendimento, com base no Informativo Eletrobrás sobre Luz no Campo.

A estimativa inicial de custos para a universalização apontam para um montante da ordem de R\$ 700.000.000,00 (setecentos milhões de reais), sem considerarmos os custos de reforço e ampliação da capacidade atual de todo o Sistema Eléctrico, valor este praticamente igual a todo o ativo imobilizado da empresa, construído em mais de 40 anos de existência da empresa, ou seja, teríamos que “dobrar” este imobilizado em apenas 5 anos.

l) Taxa de atendimento :

A baixa Taxa de Atendimento atual dos domicílios rurais por si só demonstra os montantes necessários para a universalização dos serviços, contrariamente a outras regiões do país onde praticamente todo o mercado já é atendido e o prazo estipulado de cinco anos pode ser atendido.

m) Assentamento :

Diversas áreas de assentamento e reforma agrária em desenvolvimento pelo INCRA, sobre as quais o concessionário não tem qualquer ingerência, áreas estas normalmente encravadas em regiões longínquas, sem disponibilidade de energia nas proximidades. Deve ser considerado, inclusive, a existência de verbas para obras de infra- estrutura para viabilidade dos projetos. Nesses casos, qualquer investimento até o Ponto de Entrega se torna inútil, pela incapacidade financeira dos assentados em executar as instalações internas de sua responsabilidade.

Entendemos, pois, que os investimentos relativos ao atendimento das novas unidades consumidoras, tratadas na minuta da Resolução, serão compensados via tarifa, o que leva a outras preocupações bem atuais.

Seriam possíveis reajustes tarifários suficientes para cobrir esses investimentos adicionais?

Para uma inflação anual prevista em torno de 7,00 % (sete por cento) seria factível esperar-se reajustes muito superiores ?

Não teríamos futuramente tarifas muito superiores ao restante do país ?

As dificuldades atuais de desenvolvimento das regiões Norte e Centro Oeste não seriam ainda mais acentuadas ? Na verdade essa repercussão não pode ser estimada, sem um profundo estudo do impacto dessa resolução.

A universalização da prestação do serviço público de energia elétrica é um pressuposto que sabemos observar um princípio de justiça social, contra o qual ninguém poderia se insurgir. Teremos, todavia, de encontrar mecanismos que a tornem aplicável sem o risco de inviabilização das empresas e, principalmente, do mercado.

O prazo de 5 (cinco) anos para atendimento de novas unidades consumidoras localizadas em áreas desprovidas de sistema elétrico, prevêem a análise do impacto decorrente da entrada desses novos consumidores e a receita oriunda da venda de energia num determinado período. A diferença entre o valor do custo para implementação e essa receita, quando positiva, é assumida pelo concessionário e, naturalmente, coberto pela tarifa, quando dos reajustes.

Esse pressuposto estabelece o princípio de justiça que impede, por exemplo, que o conjunto de usuários, pague integralmente pela entrada de uma nova unidade consumidora no sistema, via aumento tarifário, além de impedir que a tarifa seja pressionada por investimentos de remuneração baixa ou duvidosa.

Dessa forma preserva-se a capacidade do concessionário em continuar investindo nos diversos segmentos, da geração à distribuição, sem o comprometimento de sua saúde financeira.

Com raras exceções os mercados carentes de atendimento, no momento, são os de menor retorno, com investimentos vultosos em áreas nas quais predominam as unidades consumidoras de baixo consumo de energia. Isto não significa dizer que a empresa não tem investido no segmento socialmente menos favorecido, ao contrário, desde a privatização, muito se tem feito para o atendimento das áreas periféricas das áreas urbanas, inclusive com um programa específico, “Programa Rede Legal”, para as chamadas Áreas de Invasão, por não terem os seus moradores documentos de propriedade dos terrenos ou dos imóveis, porém essas áreas já se beneficiavam de alguns equipamentos urbanos, como arruamentos, postos de saúde, escolas, etc., ou seja, já foram “regularizadas” na prática.

Isto, todavia, são investimentos sociais que, além dos recursos próprios da empresa, recebem dotações de órgãos governamentais, num reconhecimento de que essa exclusão social não pode ser resolvida, apenas, pela iniciativa privada, sob o risco da inviabilidade do negócio.

Para que se tenha uma idéia sobre a magnitude do problema de atendimento, principalmente nas regiões noroeste e sudeste do estado do Pará, tomemos como exemplo duas situações de consumidores potenciais que seriam de difícil atendimento.

A Mineração Rio do Norte, com uma planta industrial na localidade de Oriximiná, com um demanda firme de 30 MW, é atendida com sistema próprio de geração. Supondo que se pretenda estender o Tramoeste para alimentar essas instalações, o que seria tecnicamente inviável sem a agregação de geração mais próxima do centro de carga um custo aproximado de R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais), que torna o investimento de baixo resultado, pelos modelos atuais de remuneração e como tal inviável. Ora, estamos falando de um grande consumidor de energia.

Pensemos agora que, como ocorreu de forma massiva no norte do Mato Grosso: um "bem informado" investidor resolve criar uma ou mais cidades como, por exemplo SINOP, cidade criada pela Sociedade Imobiliária Noroeste do Paraná - SINOP e distribuir lotes gratuitamente ou vendê-los a preços simbólicos, conservando a maior parte dos terrenos como reserva econômica.

Neste caso, a prevalecer integralmente o que estabelece a minuta de resolução, a Celpa estaria criando condições para um grande negócio imobiliário em detrimento a outros potenciais consumidores realmente carentes de apoio.

A conclusão a que chegamos é a de que a universalização da prestação dos serviços públicos de energia elétrica, nos termos em que é proposta, num elevado percentual de potenciais consumidores é de difícil atendimento. Estimamos que, para o atendimento de 100%(cem por cento) do mercado, se superados os óbices de natureza legal e geográfica, o volume de recursos pode atingir cifras superiores à um bilhão de reais, que representa aproximadamente uma vez e meia o patrimônio da Celpa.

Esses potenciais consumidores são, em sua esmagadora maioria, de baixíssima renda, muitos sem condições de arcarem com o pagamento de um simples consumo mínimo mensal situação que nos leva a um só caminho: a criação de um fundo com recursos governamentais que assuma esses investimentos e, em muitos casos, o pagamento das contas.

Concluindo, dos cerca de seis milhões de habitantes do estado, aproximadamente quatro milhões e setecentos mil já estão atendidos. O Programa Luz no Campo atenderá um universo estimado em trezentas mil pessoas, restando, portanto, um resíduo de um milhão de pessoas, grande parte das quais com reduzidas chances de serem atendidas de acordo com padrões atuais e num horizonte próximo.

Ademais, observado o disposto no Contrato de Concessão assinado pela Celpa, há uma evidente alteração nas regras previamente acordadas, com aumento significativo dos encargos que até então não são de sua responsabilidade afetando significativamente seu equilíbrio econômico financeiro.

Em assim sendo, vimos no posicionar sobre a impossibilidade do atendimento dessa resolução nos moldes apresentados, sugerindo :

- A criação de um Fundo de Universalização do Serviço de Energia Elétrica (FUSEE), exatamente nos moldes do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) recentemente criado pela Lei 9.998 de 17/08/2000. Este fundo seria administrado pela ANEEL, a qual determinaria periodicamente

quais projetos do Programa de Universalização seriam financiados e em que condições.

O FUSEE receberia recursos e 3 fontes :

- 1) Governo Federal : através do Tesouro Nacional e/ou BNDES;
- 2) Governos Estaduais : através de um percentual do ICMS recolhido sobre os serviços de energia elétrica;
- 3) Concessionárias de Distribuição : através de um percentual sobre a Receita Tarifária.

Desta forma, o Fundo distribuiria corretamente o “peso” da universalização por toda a sociedade brasileira;

- Que o prazo para a universalização seja definido por região, estado e micro regiões dentro de cada estado;
- Que haja a segregação de prazos para atendimento de áreas urbanas, rurais, comunidades isoladas, áreas inundáveis, novas cidades, etc.;
- Que haja compatibilidade entre o prazo para a universalização com o da Concessão;
- Que seja formada uma comissão com a participação do Concessionário, Agências Reguladoras, IBGE, Governos Federal, Estadual e Municipal, INCRA, Entidades de Classe e representantes da sociedade já atendida e daquelas a serem beneficiadas, etc., buscando primeiramente obter dados que permitam identificar todo o universo a ser atendido;
- Que só seja definido o prazo para o atendimento após identificado os consumidores a serem beneficiados, os custos decorrentes, os impactos na tarifa e principalmente a sociedade possa se manifestar numa Audiência Pública, embasados em projeções sobre bases mais realistas e consequentes encargos mais reais.

Centrais Elétricas do Pará S/A CELPA

Dirceu Primo Valério
Diretor de Distribuição