TARIFA SOCIAL — CULTURA E POLÍTICA NO SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA*

Alfredo Maciel da Silveira**

1. O projeto da tarifa social; 2. Moral social e a delimitação das carências; 3. Pensamento setorial e ideologia de Governo.

Pobreza e desigualdades sociais introduzidas na reflexão dos dirigentes do setor elétrico. Necessidade de recuperação dos níveis tarifários para expansão do sistema. Fundamento ético-ideológico ou pragmático-político das ações relativas às tarifas de energia elétrica. Expansão da oferta de eletricidade, sob critérios de avaliação econômica. Não-explicitação da eficiência social e dos custos de oportunidade associados ao seu uso. Revitalização do papel das empresas do setor como instrumento de política econômica e também de política social.

Palavras-chave:
Plano Nacional de Desenvolvimento; planejamento do setor de energia elétrica; políticas públicas; tarifas públicas.

1. *O projeto da tarifa social*

Há aproximadamente dois anos, o Ministério das Minas e Energia, através do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), órgão normatizador do serviço de energia elétrica, tornou público um estudo abrangente sobre o problema de como garantir a todos os cidadãos o acesso ao uso residencial da eletricidade, num contexto de profundas desigualdades sociais como o brasileiro.[1]

Embora centralizado na questão de como operacionalizar uma tarifa residencial de cunho social, aquele estudo representa uma primeira sistematização e generalização da experiência localizada e específica das diversas empresas concessionárias, no seu relacionamento com os consumidores e as comunidades de baixa renda,

*Trabalho originariamente preparado para o Curso de Políticas Públicas e Comparadas do Instituto de Economia Industrial, UFRJ, segundo semestre 1988.

** Engenheiro da Assessoria de Planejamento Financeiro da Eletrobrás; doutorando em Planejamento Econômico e Social do Instituto de Economia Industrial da UFRJ. (Endereço: Eletrobrás — Av. Presidente Vargas, 642/509 — CEP 20094 — Rio de Janeiro, RJ.)

[1] Trata-se do relatório intitulado *Tarifa social*, elaborado por comissão de técnicos representativos do setor elétrico na sua diversidade regional. O trabalho foi coordenado pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), em cumprimento às Portarias n. 817, de 28.6.85, do Ministério das Minas e Energia (MME), e n. 130, de 24.7.85, do DNAEE.

através de programas especiais de atendimento para aquela clientela, na diversidade do território nacional. Ressalvadas as experiências remotas de um relacionamento conflitivo e mal resolvido com favelas no passado, esses programas têm pouco mais de 10 anos. Nessas condições, a reflexão empreendida pela comissão convocada pelo DNAEE para o estudo do assunto pode ser vista como uma proposta de doutrina, onde os aspectos operacionais influenciam a elaboração dos pressupostos de natureza econômica, social, ideológica e política. Disso resultou um quadro de referência doutrinária que acreditamos sujeito a uma evolução. Alterações nas condições econômicas e nas relações de poder no país provavelmente ensejariam maior precisão e mudanças de ênfase na formulação daqueles pressupostos.[2]

Nossa atenção estará aqui voltada para aquelas premissas, especialmente as ideológicas e as políticas, não só por causa das questões que suscitam diretamente, mas pelas potencialidades que encerram como princípios norteadores de outros serviços de utilidade pública. Além disso, o subsídio tarifário pode ser encarado como instrumento de política econômica, e, nesta condição, ser inserido num quadro mais geral de planejamento, subordinando-se eventualmente a outras molduras ideológicas.

Comecemos pela constatação de um aparente paradoxo. À primeira vista, poderia ser fácil justificar uma política redistributiva do consumo de energia elétrica, dadas as enormes desigualdades encontradas: "10% da população de maior renda absorvem 36% de energia elétrica e os 40% mais pobres dispõem apenas de 5%." [3] No entanto, quando um organismo do Estado — o DNAEE — convoca um grupo de funcionários de empresas públicas, ambientado, portanto, com as questões do interesse geral da coletividade, para pensar aquele objetivo e a escolha dos meios, coloca-o na necessidade ou conveniência de explicitar em profundidade qual o código moral de referência a que se deva reportar. Há um consumo mínimo de energia elétrica que é apresentado como uma "necessidade básica", um "direito de todo cidadão", cujo atendimento seria um "imperativo de ética social".

Sem entrarmos no mérito dessas postulações, podemos ver neste esforço de formulação um indício da ausência de um referencial preestabelecido e consensual. E mesmo que houvesse o predomínio de uma inclinação pró-justiça social, certamente não haveria qualquer consenso quanto aos meios de atingi-la. O documento foi elaborado num período de transição política, e antecedeu ao processo constituinte, que bem ou mal fez avançar a formulação de disposições quanto aos direitos sociais e ao combate às causas da pobreza, por exemplo.[4] Podemos ver também que este tipo de explicitação reflete a própria situação conflitiva em que o País se encontra, nos aspectos da distribuição da renda, do poder e da riqueza. Quanto mais desigual vem a ser a distribuição de um serviço de utilidade pública, maior o custo

[2] Na apresentação geral do relatório (DNAEE, op. cit.) se reconhece a necessidade de avaliarem-se "(...) periodicamente os assuntos ligados à tarifa social, face à complexidade e ao dinamismo dos aspectos envolvidos". A proposta de uma tarifa de cunho social, progressiva ou em blocos crescentes é vista como."(...) adequada à compatibilização de interesses sócio-políticos e econômicos".

[3] DNAEE. op. cit., apresentação geral.

[4] Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, cap. II e art. 23, X.

da política corretiva, e mais necessário se torna explicá-la, clarificar-lhe os "porquês".

A experiência recente das empresas concessionárias contribuiu para a consideração de fatores políticos na fixação dos novos princípios de tarifação. Os consumidores de baixa renda vinham reagindo de múltiplas formas aos aumentos de tarifa, desde a fraude e a rejeição do serviço, até manifestações públicas com desdobramentos políticos. Por seu lado, a política econômica governamental de controle da inflação vinha pondo o dilema entre a contenção das tarifas e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do setor elétrico. A deterioração do valor real das tarifas é problema que se arrasta desde fins da década de 70. Sucede que a eventual degradação do serviço, por efeito da desarticulação econômica do setor, simplesmente transfere para o médio prazo, de forma amplificada, a insatisfação e revolta que se quer contornar no presente, mediante a contenção das tarifas.[5] Ficou nítido, então, sob o aspecto da negociação sócio-política entre grupos sociais, que as vias de solução passavam necessariamente pela implantação de um sistema de tarifa progressiva que penalizasse os consumos mais elevados, correlacionados às faixas de renda mais altas, onde é muito menor o peso da eletricidade no orçamento familiar.[6] Esta é, aliás, a tendência que vem sendo observada na maioria dos países desenvolvidos na atual década, por motivos de contenção da demanda e conservação de energia, no contexto das mudanças estruturais pós-crise energética.

Outro aspecto trazido pela experiência e submetido a uma formulação diz respeito ao problema da diferenciação que a eletricidade pode introduzir no ambiente social, dado que algumas famílias beneficiam-se do acesso a este serviço, enquanto outras, convivendo na mesma cidade, bairro ou vizinhança, vêem-se privadas dessa possibilidade. Ou seja, a energia pode introduzir novas desigualdades inclusive ali onde as pessoas eram anteriormente niveladas pela mesma carência. Portanto, a garantia de acesso de toda a população aos benefícios do serviço proporcionaria afinidades de comportamento, pontos em comum e identificação simbólica entre os membros da comunidade, nos seus padrões de consumo, nos seus anseios e perspectivas de vida e de realização. Então, o serviço de eletricidade deveria cumprir uma função de integração social, e não o contrário. Haveria, portanto, uma oportunidade de ação do poder público neste sentido.[7]

[5] Do prefácio do relatório (DNAEE, op. cit.): "A administração dos preços dos serviços públicos de energia elétrica é uma tarefa complexa na medida em que fatores políticos e sociais rivalizam em importância com o econômico, exigindo seu espaço e introduzindo pressões que, ignoradas, podem desestruturar as tarifas e produzir estragos irrecuperáveis."

[6] Ainda do mencionado prefácio: "(...) é possível aliviar as tensões sociais e econômicas através de arranjos estruturais de tarifa e condições mais adequadas de aplicação, meta perseguida por esta administração."

[7] A referida Portaria n. 817 do MME menciona, logo no início da argumentação, "O esforço que vem sendo desenvolvido por diversos setores no sentido de integrar à sociedade as famílias marginalizadas e carentes, destacando-se, dentre outros, os programas de eletrificação, particularmente de favelas". A experiência pioneira da Cia. de Eletricidade do Estado do Ceará (Coelce) também dava relevo à integração, conforme a avaliação dos programas iniciados em 1974: "(...) eliminação do fator de marginalização da família, *caracterizado pelo uso da lamparina*, que é uma modalidade de iluminação inadequada e ultrapassada (...) elevação do *status* familiar, como conseqüência do *convívio social harmônico* com vizinhos que já desfrutam dos benefícios da utilização da eletricidade." Além da

Finalmente, há um ponto que nos faz avançar um pouco além do relatório do DNAEE, mas que tangencia os princípios de tarifação ali expostos, que contemplam uma ação corretiva do Estado sobre as forças do mercado. Trata-se da teoria econômica, ou da racionalidade técnico-econômica que pode estar subjacente àqueles princípios sem ser explícita. Em boa hora vem o setor elétrico mudando o critério de tarifação baseado no custo contábil, ou custo médio, para o critério referido aos custos marginais. Numa situação em que os custos da expansão se tornaram aceleradamente crescentes, o novo critério dá maior peso aos custos dos investimentos atuais e futuros, comparativamente aos já realizados. Portanto, é condizente com o objetivo de recuperação econômico-financeira do setor, e sinaliza para a sociedade, na direção correta, a magnitude do esforço alocativo ligado ao consumo adicional. Até aí, não há o que objetar. Contudo, é freqüente encontrar-se na literatura a inserção desses princípios num modelo teórico que, partindo de hipóteses de concorrência perfeita e de equilíbrio geral, introduz em seguida uma seqüência de procedimentos corretivos, de modo a aproximá-lo daquilo que seria o mundo real. No fundo, esse tipo de modelo nos remete para uma representação da vida social, onde indivíduos livres são dotados de razão, entram em relação no mercado, maximizando lucros e utilidades. Ora, esta é uma visão que acaba por atribuir ao Estado uma função corretiva de distorções, em vez de reconhecê-lo como o lugar da explicitação de normas sociais, não-redutíveis à composição das racionalidades individuais. Não por acaso, esse modelo trabalha com a antinomia entre "eficiência" e "eqüidade". Dadas as "imperfeições" do mercado, os custos e as preferências individuais não se manifestariam nos preços. Daí segue-se a intervenção do Estado, restauradora daquelas preferências individuais, e garantidora da alocação "ótima", ou "eficiente", dos recursos.[8] Mas, além disso, justamente por ser um enfoque amparado numa razão utilitária, em essência despolitizante, as inescapáveis considerações de "eqüidade" são introduzidas de uma forma externa àquilo que se postulou como lógica econômica. Superpõe-se, então, uma segunda ordem de intervenções estatais, agora provedoras da "eqüidade". Já não se trata de intervenções restauradoras da "eficiência". Ao contrário, trata-se da imposição de restrições, de "desvios" em relação à "eficiência".[9] Assim, reencontramos, na teoria

integração por esta dimensão simbólica, a avaliação da Coelce acrescenta: "O domicílio que dispõe de energia elétrica concorre decisivamente para a *agregação da família*, proporcionando condições adequadas de trabalho, estudo e lazer, aos componentes do grupo" (grifos nossos). (Programa de distribuição de energia elétrica para populações de baixa renda — Projeto Integração — uma experiência brasileira. Coelce, Eng. Jandir O. Loureiro, presidente, e Eng. Paulo M. A. Craveiro, jul. 1977.)

[8] Tome-se, por exemplo, a seguinte formulação: "No mundo ideal da concorrência perfeita, a interação de muitos produtores procurando maximizar lucros e consumidores maximizando o seu bem-estar gera o preço de mercado, que reflete o verdadeiro custo econômico e leva à alocação eficiente de recursos. Mas as condições do mundo real, como sabemos, estão longe do ideal. Distorções devido à existência de monopólios, economias e deseconomias externas não internalizadas no mercado privado, intervenções do Governo através de taxas, impostos de importação e subsídios, etc. criam preços de mercado ou financeiros que podem divergir substancialmente dos preços sombra, isto é, dos verdadeiros custos de oportunidade."(Munasinghe, M. Princípios modernos de tarifação. Conforme tradução de Principles of modern electricity pricing. *Proceedings of the IEEE*, Rio de Janeiro, Biblioteca da Eletrobrás, *69* (3), mar. 1981. RDT30738 f).

[9] Ainda seguindo Munasinghe (op. cit.): "Além disso, se houver um número significativo de

econômica, um homólogo da tensão entre liberdade e igualdade, enquanto valores desenvolvidos na ordem liberal e enquanto espaços de atuação respectivamente do mercado e do aparelho social do Estado.

Uma eventual adoção desse enfoque teórico pelo setor elétrico viria a ser mais ou menos adequada ideologicamente, a depender da feição que o papel do Estado na economia venha a adquirir no Brasil, bem como do grau de consenso quanto a esse papel. De momento, esta nos parece uma questão totalmente aberta.

2. *Moral social e a delimitação das carências*

O perfil do consumo residencial de eletricidade com base nos orçamentos familiares levantados pelo IBGE revelou que os 10% mais ricos absorvem 41% do consumo; os 20% seguintes, na escala de renda, consomem 28%; os 30% seguintes repartem apenas 10%; restam finalmente, 40% da população, aos quais se destina não mais que 1%.[10]

Além disso, o peso da conta de eletricidade no orçamento familiar é muito maior para as famílias de baixa renda. Para a faixa de renda familiar até um salário mínimo, a eletricidade representa 5,1% da renda. Para a faixa de um a dois salários mínimos, o percentual é de 2,7%. Assim, sucessivamente, o percentual decresce até que, para as faixas acima de 20 salários mínimos, a eletricidade representa apenas 0,8% da renda familiar (a renda familiar média, nesta faixa, sendo 33,7 salários mínimos).[11]

Quanto à população ainda sem atendimento, o DNAEE[12] assim descreve a situação: "Em 1983, a energia elétrica ainda não havia chegado a 24% dos domicílios do País; estavam sem luz 7% dos domicílios urbanos e 69% dos rurais. Isso representa uma população de 30,2 milhões de pessoas, sendo 6,1 milhões no meio urbano e 24,1 milhões no meio rural." [13]

E arremata, contundente: "A existência de uma tamanha população vivendo às escuras representa *uma flagrante aberração*, quando se tem presente que a energia elétrica é uma conquista humana que já data de um século." [14]

Além desse juízo, a comissão convocada pelo DNAEE (doravante citada como a Comissão) propõe uma concepção de cidadania incorporadora e amplos direitos sociais, conforme se pode depreender da seqüência do texto: "A inaceitabilidade dessa situação *no atual quadro de valores da sociedade brasileira* é reconhecida pelo programa de trabalho aprovado pela Comissão de Tarifa Social. Nele a energia elétrica é apresentada como 'componente imprescindível ao acesso da população a níveis de higiene e saúde, informação e cultura, segurança e lazer, *próprios a sua subsistência* (...)' Isto significa

consumidores pobres, tarifas baseadas apenas em considerações estritas de eficiência poderão ser política e socialmente inaceitáveis."

[10] Conforme A. C. Bôa Nova, esses dados discrepam significativamente dos que constam na apresentação geral do mesmo documento do DNAEE a que se refere a nota 3. Ver Bôa Nova, A. C. *Energia e classes sociais no Brasil*. São Paulo, Loyola, 1985.

[11] DNAEE. op. cit. p. 52, conforme IBGE, PNAD, tabulação especial, 1979.

[12] Ibid. p. 49 e segs.

[13] Ibid.

[14] Ibid.

reconhecer a energia elétrica residencial como necessidade humana básica e, *portanto*, como direito humano do cidadão da sociedade moderna. *A esse direito corresponde o dever do Estado* de assegurar a cada cidadão a possibilidade de acesso da energia elétrica, como a um serviço público" [15] (todos os grifos ao longo deste trabalho são nossos).

Pondera-se, mais adiante, o caráter sócio-cultural das necessidades, mas destaca-se primordialmente sua determinação pelo nível de progresso técnico, ou pelo nível de desenvolvimento da ciência e da base técnica da sociedade: "é bem verdade que a energia elétrica não seria, em termos teóricos, uma necessidade básica decorrente da constituição biológica do homem. Ela pertence à categoria das necessidades sócio-culturais que variam com o tempo e o lugar, sendo despertadas pela difusão de novos inventos ou pela criação de novas aspirações de bem-estar, mas *sobretudo* como conseqüência de novos problemas colocados pelas transformações da sociedade. É o caso, por exemplo, da necessidade de transporte motorizado. E o fato de uma necessidade ter surgido historicamente não a torna menos real, nem menos básica. Assim, *já é de consenso geral* a importância de uma série de vacinas que a medicina moderna só veio a descobrir há poucos decênios. *O mesmo raciocínio vale para a energia elétrica*, dominada desde o século passado, cujo aproveitamento *permite responder a vários problemas novos suscitados pela moderna sociedade urbano-industrial.*" [16]

No que tange às necessidades básicas, os problemas começam onde toda esta formulação termina, pois, ao longo da história, o nível do progresso técnico não determinou qualquer princípio de distribuição que assegurasse a sua satisfação minimamente igualitária. Ao contrário, os avanços dos conhecimentos e das técnicas significaram, como regra geral, a oportunidade de dominação econômica, cultural e política.

Em contraponto à postulação do amplo direito aos benefícios do serviço, o realismo da Comissão se expressa na colocação de ressalvas: "Não se entra aqui na avaliação das possibilidades concretas e imediatas de atendimento às necessidades levantadas" (o que se deve dar)" (...) no contexto maior do plano de trabalho, no seu todo. O que cabe (...) é apontar o mínimo aceitável, dentro do *quadro de valores compartilhados pela atual sociedade brasileira.* Mas a constatação de que existe um *mínimo socialmente aceitável* já traz consigo o desafio de encontrar os meios para torná-lo possível. Trata-se de um *imperativo de ética social.*" [17]

Por fim, a Comissão não ignora o potencial de conflito da política proposta: "É de se esperar, contudo, que esse tipo de estratégia desperte alguma reação desfavorável por parte dos que tiverem algo a perder. Na sociedade brasileira, o poder de pressão das elites é por demais conhecido para que se possa ignorá-lo. Mas também não se deve ignorar o momento histórico que a nação está atravessando, com as camadas populares se organizando e ganhando voz para expressar suas necessidades e aspirações." [18]

[15] Ibid.
[16] Ibid.
[17] Ibid.
[18] Ibid.

Vemos que tomar as "necessidades básicas" como o elemento fundante de uma atuação social do Estado é problemático. É ainda mais questionável se se introduz a mediação de uma obrigação moral, ou de direito, da sociedade, pois a norma social — para ficarmos no caso brasileiro — tem sido a aceitação de um ambiente de profundas desigualdades.[19] Essas desigualdades, no entanto, têm um limite. Está certa a Comissão quando as avalia no seu grau de "flagrante aberração", na medida em que, a nosso ver, apontam a possibilidade de uma desorganização anômica dessa mesma ordem social, fundada em desigualdades. Neste caso, se couber alguma atuação reguladora por parte do Estado, sua motivação não será primordialmente humanitária, ou conformada a uma moral social dada, mas orientada para a estabilização e preservação da própria ordem social. Não seriam as carências que contariam, mas sim a existência da insatisfação face às mesmas. E, de fato, aquela atuação só poderia mesmo se dar através do Estado, devido à complexidade e magnitude alcançadas pelo problema, em se tratando de uma "moderna sociedade urbano-industrial", conforme é caracterizada pela Comissão.

Em verdade, o que vem ensejando a tomada de iniciativa, expressa no projeto da Tarifa Social, são os indícios de desagregação social e de instabilização política, para os quais a insatisfação causada pela privação de eletricidade e pela incapacidade de pagamento do serviço[20] representa apenas mais um fator cumulativo a tantos outros da presente conjuntura. É, aliás, o que está sobejamente citado no próprio estudo do DNAEE (ver as notas 2, 5, 6 e 7). É também o que declara um diretor do

[19] Se examinarmos, no caso geral, a evolução da sociedade moderna desde o início do liberalismo, vemos que o alargamento do campo do direito no tratamento das desigualdades — e, por conseqüência, o alargamento da atuação social do Estado — reflete a sensibilidade das normas do direito aos movimentos ideológicos e às exigências conjunturais da política, mas o sentido da causação vai do político ao moral, e não o contrário. Analisando a repartição liberal entre os campos das obrigações morais e jurídicas, F. Ewald (*L'Etat providence*. Paris, Bernard Grasset, 1986. cap. 1) mostra-nos que o alargamento do direito corresponde ao recuo do campo das obrigações morais dos indivíduos à prestação de mútua assistência. Ao mesmo tempo, a ampliação do direito à proteção e à assistência restringe o princípio da responsabilidade individual. A coexistência de uma ordem, liberal nas suas origens, com uma moral social é fonte de contradições.

[20] A experiência pregressa das empresas concessionárias pôs em evidência a generalizada incapacidade de pagamento. Empresas que optaram pela ligação sem medidor, com cobrança por taxa fixa, baseada no uso presumível de eletrodomésticos, viram-se diante de um consumo familiar muito acima do previsto, o que na prática equivalia à concessão de um subsídio. A mudança para o sistema a medidor, mesmo gradativa, desencadeia insatisfação em larga escala e protestos de conotações políticas. Já as empresas que introduziram diretamente a medição individual, mediante a cobrança da tarifa residencial normal, sem subsídio, viram as fases de euforia e satisfação serem sucedidas pelas de inadimplência e fraudes, o que trazia também o dilema entre perder o controle sobre a rede ou cortar o fornecimento a comunidades inteiras. Além disso, o número de cortes por falta de pagamento não guarda proporção com os pedidos de religação, em número muito menor, o que é indício de rejeição do programa de eletrificação. Em documento de agosto/1984 — *Eletrificação de interesse social* — versão preliminar — a Light descreve essa problemática e ilustra com o seguinte círculo vicioso: por serem pobres, os consumidores têm instalações precárias e ineficientes, o que lhes dá a impressão de que "sua energia é mais cara". Contas altas, o consumidor não paga. Emitida a ordem de corte, o funcionário é ameaçado em serviço, e o corte não é feito. O vizinho que pagava em dia fica sabendo e deixa de pagar. A notícia de um caso isolado se espalha pela empresa e pela favela. Ninguém mais tem coragem de cortar, e ninguém mais paga. A Light perde a rede ou desliga a favela inteira. Ou seja: estimula-se um consumo além da capacidade de pagamento. Em seguida, frustra-se a sua satisfação. A fraude (proliferação de ligações clandestinas), quando não a violência, pode, então, ser a saída.

DNAEE, coordenador da Comissão, referindo-se à América Latina: "No setor elétrico, a grande maioria das concessionárias de energia elétrica da região precisa ser preparada para enfrentar as crescentes pressões sociais e responder de forma adequada às necessidades de energia elétrica das comunidades (...) A baixa qualidade dos serviços prestados e a crescente inadimplência por parte dos consumidores de baixa renda vêm-se avolumando a cada dia e dificultando cada vez mais a busca de uma solução satisfatória (...) O cenário atual vivido pelos países indica a formação de fortes pressões políticas no sentido de uma distribuição mais justa da energia elétrica." [21]

Por sua vez, independentemente do fundamento ético-ideológico ou pragmático-político da decisão de subsidiar o consumo da população de baixa renda, ainda há o problema operacional de se delimitar um bloco de consumo mínimo para fins de tarifação subsidiada. Sob quais critérios estabelecer este limite?

Considerados os usos domésticos da eletricidade em iluminação, conservação de alimentos, ferro de passar, informação e lazer, etc., constata-se que há um patamar ou piso mínimo que forma o que poderíamos interpretar como um bloco indivisível de consumo. Uma família que fosse pressionada, por questões de ordem econômica, a gastar menos, não poderia, por exemplo, desligar a geladeira para usar iluminação. A tecnologia dos equipamentos e as determinações culturais da forma de vida definem o piso de consumo da família padrão. Com base em todo um conjunto de considerações empíricas, os planejadores chegaram à conclusão de que um piso padrão adequado ficaria em torno de 100kwh mensais, e a tarifa subsidiada deveria ser tal que o peso da conta de eletricidade no orçamento familiar girasse entre 1 e 2%, parâmetros esses naturalmente sujeitos a atualização, conforme o andamento do programa.

Por um princípio de eqüidade horizontal, e também por motivos práticos de operacionalização, esse primeiro bloco de eletricidade é cobrado igualmente a todo o universo de consumidores residenciais. Na interpretação da Comissão do DNAEE, contudo, agrega-se ao princípio de eqüidade o direito emanado de uma "necessidade básica": "Essa proposta fundamenta-se no princípio de que aquilo que é admitido como sendo de necessidade básica constitui direito igual de todo cidadão, sendo inaceitável qualquer política discriminatória." [22]

A julgar pelos dados do IBGE para 1979,[23] a família padrão correspondente ao bloco de consumo mínimo estaria na faixa de renda familiar em torno de cinco salários mínimos. Quase 60% da população urbana, com renda familiar até cinco salários, tinham um consumo por domicílio inferior ao bloco de 100kwh mensais.

Portanto, o patamar mínimo escolhido tem um bom potencial redistributivo, dada a ampla faixa da população a ser beneficiada. Todavia, diante da premência que assume a elevação real das tarifas, em níveis suportáveis somente pelas faixas de renda média e alta, e na falta mesmo de um consenso acerca do justo e do injusto, a

[21] Bitu, Roberto S. *Tarifa residencial de cunho social.* Puebla, México, Curso sobre Análisis de Costos e Diseño de Tarifas, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1986.

[22] DNAEE. op. cit. p. 59.

[23] Ibid. op. cit.

autoridade pública ver-se-á na contingência de seguir critérios mais pragmáticos do que o do direito ao atendimento de "necessidades básicas".

O que pesará nas avaliações dessa autoridade será muito mais o contorno de insatisfações socialmente desagregadoras do que "imperativos de ética social", que correspondem, quando muito, à elevada sensibilidade humanitária do particular indivíduo dela investido, ou que fala em seu nome. É muito mais consistente, para todos os fins teóricos e práticos, reconhecermos uma moral e um direito que se adaptam aos imperativos da política, do que tentarmos fundar a ação social do Estado, a delimitação de carências e até um consumo mínimo de energia em "imperativos de ética social" que não têm o consenso dos atores sociais concretos. É o que, aliás, se depreende dos conflitos antevistos pela própria Comissão.

Em suma, as idéias trazidas pelo estudo do DNAEE, que avançaram em direção a uma "lógica das necessidades," [24] tiveram o mérito de tentar preencher um vazio de referenciais ideológicos formalizados, num momento em que a transição política fizera cair em desuso o anterior discurso oficial. Premido pelos imperativos da política, um grupo de funcionários do Estado, ambientado no trato do interesse coletivo, explorou novos referenciais ideológicos para as suas propostas de ação. Isto se fez às vésperas de um processo constituinte, o que punha em aberto a reordenação do direito e da própria moral que lhe é subjacente. E, neste último domínio, ao contrário do que avaliava a Comissão, que antevia "um quadro de valores compartilhados pela atual sociedade brasileira", o neoliberalismo e o tradicionalismo fizeram sentir toda a sua força na Constituinte, provando que ainda estamos longe de um consenso.

3. *Pensamento setorial e ideologia de Governo*

Acabamos de ver que os temas afins com a pobreza e as desigualdades foram submetidos à reflexão do setor elétrico a partir da generalizada incapacidade de pagamento e insatisfação dos consumidores de baixa renda. O fenômeno, por si mesmo, recomendaria mudanças adaptativas na regulamentação do serviço. Mas o pano de fundo conjuntural, dado pela instabilidade da economia, pela transição política, pelo debate ideológico nas vésperas do processo constituinte, etc., provavelmente foi o que fez a reflexão avançar para além das mudanças tópicas. Aqueles fatores conjunturais também atuaram indiretamente, mediados por fatos novos que atingem o setor, tais como a falta de recursos para expansão, o endividamento excessivo, a emergência de novos atores e novos grupos de interesse, etc. Podemos mesmo afirmar que a proposta da tarifa residencial progressiva, com um primeiro bloco de consumo subsidiado, sintetiza e reflete a multiplicidade de pressões incidentes sobre o setor. É assim também que o estudo do DNAEE abre-se a uma atualização de doutrinas, à revisão do saber institucionalizado, até então conforma-

[24] A expressão é de A. C. Bôa Nova: "(...) a lógica das necessidades é inspirada por outros princípios que não os da lógica de mercado. Ela requer uma abordagem específica e distinta, voltada para garantir o atendimento àquelas necessidades humanas que são mais fundamentais, pois constituem o direito básico de todo cidadão." (op. cit. p. 231.)

dor das ações setoriais a um discurso governamental por muitos anos reiterado e reforçado.

Nos sucessivos documentos de planejamento dos governos pós-64, o objetivo de crescimento econômico sempre predominou sobre as medidas de justiça distributiva. Isto, evidentemente, não significou ausência de políticas sociais e o desenvolvimento das correspondentes instituições. Importa-nos somente mostrar que a maior acentuação do objetivo de crescimento é indicativa da percepção dos *policy makers* quanto às questões da pobreza e das desigualdades.

O Plano Nacional de Desenvolvimento — I PND (1972-74), que corresponde a um momento de consolidação do pensamento estratégico governamental, passada a transitoriedade política e a recuperação econômica que marcaram os dois primeiros governos pós-64,[25] trata os problemas da pobreza inserindo-os na "Política de Integração Social", nos subitens: de apoio a "categorias de renda mínima", mediante a Central de Medicamentos e o Funrural, e de recuperação de "populações marginalizadas", "assim entendidas as de níveis de produtividade muito baixos ou que dispõem de oportunidades de trabalho apenas em tempo parcial", mediante a "tranformação em economia de mercado da agricultura de subsistência do Norte e do Nordeste" e, nas zonas urbanas, mediante "programa permanente de valorização econômica e social daquelas populações, conferindo-lhes maior potencial de produtividade e de geração de renda".[26]

Portanto, tratava-se primordialmente da criação de oportunidades econômicas, proporcionando aos pobres as condições para o exercício de sua liberdade e responsabilidade no âmbito do mercado.

Roberto Campos, reconhecido ideólogo do planejamento então vigente, afirmava, por volta de 1973, ter-se superado pragmaticamente o que teria sido uma das controvérsias da década de 60, qual fosse o dilema entre os enfoques "produtivista" e "distributivista": "Pragmaticamente, o modelo brasileiro se encaminhou num sentido produtivista, visando *a aumentar a margem distribuível*, pela aceleração do ritmo de crescimento da renda e da oferta de empregos, como condição necessária,

[25] O Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED, 1968-70), do Governo Costa e Silva, manifesta preocupação com um modelo concentrador de renda cujas raízes estariam na industrialização substitutiva de importações desde pelo menos a época do Plano de Metas (JK). Conforme o PED: "(...) *o crescimento rápido, por características adversas da estrutura econômica e social*, pode não conduzir necessariamente a uma *distribuição adequada dos frutos do desenvolvimento*; nesse caso, os instrumentos de ação indicados (política de emprego, desenvolvimento social, tributária, salarial, ampliação do mercado interno), *devem ser manipulados* para assegurar a consecução do *objetivo* de progresso social." Ao mesmo tempo, porém, já se insinuava a "teoria do bolo": "*Para que o PIB cresça rapidamente e haja, pois, maior disponibilidade geral de bens e serviços*, devem-se evitar políticas de redistribuição incontroladas (através de transferências sociais, tributação, política salarial) que prematuramente *sacrifiquem os níveis necessários de poupança.*" Essa ambigüidade seria posteriormente criticada por Roberto Campos em A experiência brasileira de planejamento. Apud Campos, R. & Simonsen, M. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1974.

[26] I PND, p. 32 e 33. Na mesma Política de Integração Social consta também a expansão dos "programas de desenvolvimento social, notadamente da Educação e da Habitação, com efeito sobre a distribuição da renda e da riqueza". Estas orientações são postas ao lado de outras tais como "democratizar o capital das empresas", "impedir os abusos do poder econômico", "valorizar as categorias vitais para o desenvolvimento: a mocidade universitária, o magistério, o serviço público".

ainda que não suficiente, para viabilizar qualquer *política sensata* de distribuição de renda."[27]

Reconhecendo o aumento da concentração de renda revelado no Censo de 1970, e ainda que não dando importância à pobreza "absoluta", Campos defendia um enfrentamento dos desníveis sociais pela via sistêmica, ou seja, pelo efeito conjugado de medidas de política econômica, isto é, pela estratégia global de desenvolvimento, deixando em segundo plano, e até condenando, os efeitos diretos da política social: "(...) o problema crucial — o dos 30% de população brasileira em estado de 'pobreza relativa' — refletiria basicamente a persistência de setores de economia de subsistência, pobreza regional e baixo nível de educação. A correção desses desníveis dependeria mais de uma estratégia global de desenvolvimento, pela ampliação da oferta de empregos e de oportunidades educacionais e reorientação regional de investimentos, do que da prodigalidade salarial e manipulação de benefícios sociais."[28]

Campos apostava na fecundidade da política econômica desenvolvimentista, relegando a segundo plano o distributivismo via proteção e assistência. Por fim, coerentemente com o determinismo tecnológico implícito na visão produtivista, Campos correlaciona a possibilidade do "consumo de massa", ao alcance dos altos níveis de produção e produtividade de outros países:[29] "A crítica de que o modelo adotado de crescimento tende a piorar a distribuição, sem criar um mercado de massa, *não parece confirmada pela experiência do capitalismo ocidental*, ao passo que o distributivismo precoce tem resultado, em vários países, em 'estagflação', ou seja, em pressão inflacionária resultante do excesso de demanda de consumo, com simultâneo esmorecimento do ritmo de crescimento pela incapacidade de investir."

Pouco tempo depois, a economia entrou em prolongada desaceleração, culminando com a crise do início dos anos 80. No II PND, elaborado sob as novas condições de incertezas econômicas e de um projeto de abertura política, o enfoque dos mesmos problemas passou a apresentar algumas mudanças, vinculadas desde então aos motivos do interesse nacional e das obrigações morais.

Numa linha de continuidade com o pensamento dos governos anteriores, afirma-se que "o Brasil pode, validamente, aspirar ao desenvolvimento e à grandeza". Vislumbra-se que até o final dos anos 70, o Brasil estaria "sob a égide de duas realidades principais: a consciência de potência emergente e as repercussões do atual quadro internacional" (numa alusão aos possíveis constrangimentos externos derivados da conjuntura pós-choque do petróleo). Em contrapartida, pondera-se que "o Brasil é, ainda, sob muitos aspectos, um país pobre". E prosseguindo: "É verdade que transformações profundas estão ocorrendo, quantitativa e qualitativamente, como conseqüência dos resultados econômicos e das mudanças sociais e institucionais. Mas perduram contrastes e distorções. (...) perduram os *bolsões* de pobreza no Centro-Sul industrializado (referência aos vales do Jequitinhonha, Ribeira, etc.)."[30]

[27] Campos, R. op. cit. p. 77.
[28] Id. ibid. p. 77.
[29] Id. ibid. p.78.
[30] II PND, p. 23-4.

Após a abordagem da baixa eficiência dos serviços públicos básicos, declara-se, no II PND: "Na medida, inclusive, em que se consolidaram os resultados econômicos, passou o *problema social* a ocupar o primeiro plano das preocupações dos Governos da Revolução. Novos e importantes mecanismos de melhoria da distribuição de renda, a exemplo do PIS, foram instituídos pelo Governo Médici.[31](...) O que a Revolução mostrou, essencialmente, foi que problemas como esses podem ser resolvidos, com planejamento e capacidade executiva, prevalecendo, *sobre quaisquer outros critérios*, o interesse nacional. E mais: que podem ser resolvidos sem descontinuação do crescimento acelerado. (...) É inegável, embora, que principalmente aqueles contrastes e distorções cuja correção depende de modernização de estruturas institucionais, no Governo e na sociedade, *levam mais tempo do que a nossa consciência social admite*. Mas isso não constitui razão para que não se exija *uma ação mais produtiva em tais campos*." [32]

Vejamos agora como se dava a formação da cultura de um setor de infra-estrutura, como o de energia elétrica, sob o influxo daquela estratégia maior, governamental. Após 1964, dentro das prioridades atribuídas no planejamento global à expansão dos setores de infra-estrutura, o setor elétrico apresentou reconhecida eficácia, respondendo às tarefas propostas pelos sucessivos governos. A crise energética mundial pós-1973 só veio reiterar a tarefa maior de expansão da oferta de eletricidade, dentro da estratégia de ajustamento externo gradual, na linha do II PND, inclusive sob a perspectiva de exploração de vantagens comparativas.[33]

O contexto de crise energética, desaceleração econômica, abertura política e maior ênfase no desenvolvimento social era paradoxalmente simplificador do

[31] Ibid. p. 24.

[32] II PND, cap. 1: Sentido da tarefa nacional. Deve-se acrescentar que, embora o II PND faça o diagnóstico das várias disfuncionalidades do crescimento desequilibrado do sistema de cidades brasileiras e proponha uma concepção integrada e avançada de política urbana (na medida em que confere importância a fatores somente controláveis em escala nacional — migrações, por exemplo — propugnando uma hierarquização de políticas, em que o local se coordena ao nacional), não parece identificar um nexo importante entre o problema urbano e o problema da pobreza, talvez porque o dinamismo da economia e a ascensão absoluta dos níveis de renda familiar traduziam-se no processo de urbanização. Já vimos que a pobreza era primordialmente vista como localizada em "bolsões". Numa alusão às pressões das nações industrializadas em prol do controle da poluição, o II PND curiosamente responde — dentro de uma lógica utilitária — que "a poluição da pobreza, ou seja, a carência dos requisitos básicos de saneamento e controle biológico indispensáveis à saúde das populações de baixa renda ainda constitui prioridade imperiosa" (p.92), propugnando, neste sentido, o provimento de água e esgotos às populações "eliminando as *endemias da pobreza*: esquistossomose, malária, mal de Chagas, etc." (p. 92). O ex-ministro Velloso mencionou esta passagem em recente artigo (*Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 5 jan. 1989), acrescentando sua interpretação: "(...) pior ainda que a poluição industrial era a *poluição da pobreza*. Ou seja: os milhões de crianças que morrem antes do primeiro ano, de diarréia, por falta de água tratada e esgotos." No caso das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, o *combate ao crime* é destacado como a prioridade específica do planejamento integrado dessas regiões. O tópico *Favelas* é destacado como prioridade específica, mas em comum com outras regiões. Os problemas do Rio de Janeiro e de São Paulo decididamente não eram vistos numa dimensão de crise, mas sim de caso de polícia. (II PND, cap. IX: Desenvolvimento urbano. Controle da poluição e preservação do meio ambiente.)

[33] "(...) procurará o País tirar proveito, inclusive para criar um fluxo importante de exportações, da oportunidade de impulsionar a industrialização de minérios com alta intensidade de energia elétrica, em que o Brasil passa a ter nítido poder competitivo, a exemplo do alumínio." (II PND, p. 39.)

planejamento do setor elétrico, no seguinte sentido: afora as grandes decisões envolvendo engenharia e tecnologia, os problemas do planejamento setorial eram de nível operacional. Os complexos esquemas de coordenação, controle e de organização interna, os mecanismos de financiamento, os sistemas de informação, todo o aparato legal e normativo, criadoramente montados ao longo de 15 anos, apresentavam-se, inclusive, já institucionalizados por volta de 1975, embora prosseguissem evoluindo. Sob uma institucionalidade centralizadora de recursos nas mãos do Governo, e dada a altíssima prioridade do pacote de projetos do setor, o próprio equacionamento dos recursos financeiros ia pouco além de uma programação operacional, por mais tecnicamente sofisticadas que fossem a captação e a orçamentação.

É claro que tudo isso sedimentava uma cultura fundada na engenharia, no talento organizativo e na projeção de dimensões calculáveis do futuro. No plano dos hábitos mentais, os problemas sociais — ainda que reconhecidos — eram completamente estanques em face dos de expansão da infra-estrutura, em face dos problemas de oferta de energia.

No entanto, os problemas sociais faziam-se sentir através da outra ponta do sistema, qual fosse, o lado da demanda, o da relação entre as empresas distribuidoras e os consumidores pobres. Todavia, a principal distribuidora, a Light, Rio e São Paulo, mantivera-se como empresa privada após as encampações que determinaram o caráter estatal do setor. Pautando-se por critérios estritamente comerciais, a Light sistematicamente evitou um envolvimento maior com consumidores de baixa renda. Para isso dispunha do amparo de toda uma legislação (Código de Obras, propriedade e uso do solo, legislação específica sobre eletricidade), que foi elaborada sob conceitos excludentes da pobreza.[34]

Esta situação da Light só se modificou a partir de 1979, quando assumiu nova administração, após a União ter adquirido o seu controle acionário ao grupo Brascan. No documento *Eletrificação de interesse social*, de 1984 (citado na nota 20), a Light narra a evolução das atitudes governamentais em relação às favelas. Mostra que essas atitudes evoluíram desde a pura repressão policial no Estado Novo até a política de "urbanização", passando por políticas de "extinção" (significando a eliminação das características de pobreza), "erradicação", "remoção", etc. Mostra que uma instituição privada de assistência antecipou-se em muitos anos à presença do Poder Público naquelas áreas (a Igreja, através da Fundação Leão XIII e da Cruzada São Sebastião). A "estatização" da Fundação Leão XIII, em 1962, simboliza o fato de que uma instituição privada classicamente envolvida com a assistência

[34] Sendo a Light uma empresa privada, não poderia assumir os riscos e o ônus de desrespeitar a lei, de arcar com a eventual retirada de redes, no caso de desocupação de terrenos de favelas, de não cumprir a legislação tarifária e de comprometer sua rentabilidade. O fornecimento de energia elétrica foi concebido no Brasil como um serviço privado, pertencente ao domínio do mercado. O Código de Águas (1934), de inspiração norte-americana, previa inclusive a captação de recursos para a expansão via mercado de capitais, o que evidentemente nunca ocorreu em nossa realidade. A legislação posterior, ao prover o financiamento da expansão via imposto único, empréstimo compulsório, BNDE-FRE (Fundo de Reaparelhamento Econômico), etc., significou sucessivos passos na direção do modelo institucional pós-64, baseado na empresa estatal, e onde a Light constituía uma rara exceção.

já não poderia arcar com a magnitude e a complexidade do problema social nas condições da sociedade moderna e industrializada.

Durante muitos anos os favelados construíram suas próprias redes de distribuição, sob a assistência da Comissão Estadual (depois Municipal) de Energia (CEE), precariamente abastecidas pela Light. A configuração física de duas redes fronteiriças — a da Light e a patrocinada pela CEE —, abrangendo universos distintos da população, simboliza em plenitude os domínios de atuação do mercado e do Estado. A própria legislação, restritiva da cidadania dos favelados, segmentava esses dois universos. Naquele arranjo institucional, ficava com a Light a prestação do serviço no domínio do mercado, como sempre o fizera, cabendo ao Poder Público uma ação promocional da comunidade carente, com uma função corretiva das desigualdades sociais, mediante a organização de "Comissões de Luz", sob sua tutela. Esse arranjo contrasta com a tendência após 1979, em que a empresa concessionária incorporou aquela dimensão de serviço social. Não só a Light, mas as demais empresas de um modo geral, incorporam uma ramificação do aparelho social do Estado, conformando uma instituição híbrida onde o subsídio destinado aos carentes é financiado através do mercado, onerando os consumidores de renda mais alta, em vez da via fiscal.

Em muitas passagens, o documento da Light aborda o choque cultural que representou sua transformação em empresa pública. Menciona, por exemplo, a reação "(...) de uma empresa que, ao longo dos anos, construíra todo o tipo de defesas para sobreviver às políticas sempre mutantes dos muitos governos com que teve que conviver, e de repente *vê o Governo instalado no seu interior*. Mais do que isso: virou governo, com toda a *mudança de postura que isso implica, principalmente em relação a programas de interesse social*".

Podemos nos interrogar, de passagem, se, no caso de uma eventual reprivatização, com quem ficaria a dimensão social, caso se conseguisse mesmo separar e privatizar o *filet mignon* do mercado.

Não por acaso, a experiência pioneira com projetos específicos de atendimento a consumidores de baixa renda deu-se através da iniciativa de uma empresa estatal, a Cia. de Eletricidade do Estado do Ceará (Coelce), a partir de 1974.[35] Aquela experiência teve o apoio financeiro do Banco Mundial e da Eletrobrás, que veio a abrir uma linha especial de financiamento desse tipo de projeto para a região Nordeste.[36]

O Banco Mundial tem uma contribuição, no plano das idéias, para aquela perspectiva de atendimento de "necessidades básicas" já mencionada. Ela integra a proposta de uma

[35] Projeto Integração, aludido na nota 7.

[36] O fato de as empresas serem estatais por si só não implicava maior sensibilidade social. Temos notícia, por exemplo, de que a imposição de padrões de ligação, tecnicamente sofisticados e caros, quando uma grande empresa estadual absorveu outras empresas menores, causou a redução do número de consumidores antes atendidos por aquelas empresas. Cabe uma comparação com o contexto norte-americano, onde as *utilities* são privadas, mas as dimensões da economia, as condições climáticas e o significado da pobreza não coincidem evidentemente com o nosso caso. O Purpa — Public utilities regulatory policies act, Oct. 1978 — reconhece os direitos dos pobres e dos incapacitados no art. 114, que trata da *tarifa vital*, e a proteção contra o término injusto do serviço, no art. 115, *g* (cf. Munasinghe, M. op. cit.).

nova estratégia de desenvolvimento para os países pobres, que ganhou impulso a partir da gestão de McNamara, um especialista em segurança. Vejamos como pensava o ex-secretário de defesa norte-americano, pouco volta de 1968 (em *A essência da segurança*): "Além dessa missão fundamental de estar preparado para o combate, o conceito de segurança, entretanto, é amplo (...) Afinal, a pobreza e a injustiça social podem pôr em perigo a segurança do país (referia-se à situação interna dos EUA) *tanto quanto qualquer ameaça* militar.[37] (...) desde o fim da II Guerra Mundial os governadores de nossos estados tiveram que recorrer à força militar, às tropas da Guarda Nacional equipadas para combate, mais de uma centena de vezes, para pôr paradeiro a desordens que não puderam ser controladas pela polícia. Na maioria dessas emergências estiveram envolvidos fatores diretamente ligados à pobreza.[38] (...) Isso tem-se verificado muitas vezes nos Estados Unidos, e é certo que virá novamente a acontecer até — e a menos — que o *complexo síndrome de pobreza — em meio à riqueza — seja mais bem compreendido* e, por fim, eliminado."[39]

Já em 1973 (em *Cem países — dois bilhões de seres*), afirmava de uma forma auto-esclarecedora: "Talvez o grau de desigualdade não fosse tão explosivo política e socialmente quanto o é de fato se pudesse ser mantido como um segredo bem guardado. Durante séculos sociedades estagnadas e povos privados de bens permaneceram *satisfeitos com sua sorte porque não percebiam que a vida era sequer melhor alhures. Seu próprio isolamento os salvou de comparações odiosas.* A revolução tecnológica mudou tudo isso. Hoje em dia, o rádio a transistores e o tubo de televisão nos mais remotos cantos do mundo dramatizam as disparidades dos níveis de vida. *O que era tolerável no passado*, hoje provoca turbulências.[40] É sobre os governos exclusivamente que recai a responsabilidade de realizar as reformas internas essenciais, e não há maneira de a ela escapar. Adiar essas reformas por causa da conveniência política é alentar o extremismo político. Mostrar indiferença diante da *frustração social* equivale a fomentar seu crescimento. *A determinação política é, portanto, o primeiro requisito.*"[41]

O influxo da experiência social das empresas concessionárias nordestinas em face dos consumidores de baixa renda permaneceu muito tempo reduzido a um conhecimento empírico. As aspirações de "grandeza nacional", de "potência emergente", as declarações de autoridades sobre a "Ilha da Prosperidade" não davam um clima propício para a reflexão generalizadora da vivência das empresas com a pobreza. Somente agora, nos dias da "tarifa social", a pobreza está na base da elaboração deliberada, organizada e explícita da norma.

Ora, o que passamos a assistir desde o início dos anos 80 foi à antítese de todo este cenário. Não vamos aqui exaurir o relato de acontecimentos já sabidos, mas apenas recordar algumas mudanças essenciais. A primeira delas foi que o Governo instrumen-

[37] McNamara, Robert. *A essência da segurança*. São Paulo, Ibrasa, 1968. p. 143.

[38] Id. ibid. p. 151.

[39] Id. ibid. p. 151-2.

[40] McNamara, Robert. *Cem países* — dois bilhões de seres. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1974.p. 75-6.

[41] Id. ibid. p. 98.

talizou desde 1979 as reservas econômicas do setor elétrico para fins totalmente estranhos à sua destinação própria, e o fez ao custo de subverter a racionalidade estabelecida do planejamento. E só o poderia fazer por expedientes administrativos, vale dizer, sem mediações ideológicas, à margem do saber institucionalizado, até então norteador da ação setorial. Que não se tome isso como um álibi para a responsabilidade da corporação. Antes, isso atesta a sua vulnerabilidade. [42]

Comparativamente à década de 70, duas variáveis de efeitos cumulativos "inverteram o sinal" definitivamente, quaisquer que sejam os desdobramentos do cenário: os custos tornaram-se muito maiores e crescentes, e os recursos do País tornaram-se disputados socialmente. Ou seja, precisa-se de maiores recursos, cuja alocação passou a ser, no mínimo, mais discutida. Isto requer novas virtudes de esclarecimento e persuasão. Requer transparência das decisões e um discurso que articule o econômico, o financeiro, o social e o político.

Lembremos, finalmente, o advento de profundas incertezas ambientais e de mercado. As expectativas quanto ao ritmo de crescimento da economia tornaram-se voláteis e a correlação entre o PIB e a demanda de energia tornou-se instável.

Esse conjunto de acontecimentos chocava-se com a cultura interna antes descrita. Gradativamente, alguns avanços conceituais e metodológicos vão agora se insinuando no planejamento, de modo a internalizar no seu processo o movimento dos atores, a restrição financeira, a atuação sobre a demanda, etc. A circunstância de esses fatos serem enfrentados cotidianamente não deve dar a ilusão de que componham uma estrutura conceitual, nova e integrada. Da sua colocação em prospectiva, em vez do dia-a-dia, dependerá em muito a recuperação da iniciativa estratégica de grandes empresas do setor.

Na dimensão da demanda introduz-se uma nova preocupação quanto ao uso eficiente e socialmente desejável da eletricidade, contrabalançando o tradicional viés "de oferta" do planejamento. Boa parte dos problemas levantados pela proposta de tarifa progressiva e tarifa social enquadra-se nesta moldura.[43]

O aparato conceitual do planejamento e o próprio pensamento do setor deverão ainda receber feições particulares, a depender dos distintos cenários políticos e tendências ideológicas que se firmarem no País. Assim, por exemplo, se prevalecerem tendências de cunho liberal que pregam "um retorno do Estado às suas funções tradicionais" e que adotam um conceito mais restrito de pobreza "absoluta", elegendo como alvo "aqueles que não seriam capazes de, por si sós, encontrar o caminho e as oportunidades do progresso", [44] tenderia o Estado a soluções mais clássicas, apoiadas na ampliação

[42] Não queremos sugerir que empresas públicas devam ser invulneráveis ao mando governamental. Com os olhos mais no futuro do que no passado, queremos chamar a atenção para a importância da dimensão cultural. Debilidade ideológica e métodos pouco participativos de gestão podem conduzir, no limite, à "síndrome de BNH".

[43] "(...) a mesma política de desenvolvimento que enfatizou a ampliação da oferta energética deixou, por outro lado, um expressivo contingente da coletividade sem condições de se beneficiar da energia ofertada. (...) é possível esperar que os processos de tomada de decisão no setor elétrico venham a se inspirar cada vez mais em critérios de atendimento às reais necessidades da coletividade nacional." (DNAEE, op. cit., p. 49-67.)

[44] Dias Leite, A. Os riscos da opção liberal. *Jornal do Brasil*, sem registro de data (provavelmente jun. ou jul. 1984).

direcionada do gasto social e na melhoria da eficiência do seu uso. A tarifa subsidiada da eletricidade enquadrar-se-ia perfeitamente nessa situação, mas seria enfocada principalmente pelos benefícios diretos e indiretos do uso da eletricidade. O planejamento setorial, por seu turno, daria grande atenção ao equilíbrio parcial, ou seja, ao seu próprio equilíbrio. O modelo teórico, segundo o qual a tarifação pelo custo marginal provê simultaneamente a "alocação eficiente dos recursos da sociedade" é bastante conveniente, para uma sociedade que acredita poder ampliar o espaço de atuação das racionalidades individuais[45] e assim lograr maior bem-estar.

Dentre as diversas tendências de cunho reformista, nas quais a intervenção do Estado na economia pode apresentar-se com distintas gradações, poderíamos conceber alguma que contemplasse uma planificação global, diretamente orientada para a reestruturação do consumo e da produção, sob o primado da justiça distributiva. A capacidade gerencial, organizacional e tecnológica de um moderno setor produtivo estatal, já existente nos dias de hoje, seria a principal premissa de uma programação econômica para a escala nacional, indutora e articuladora dos demais agentes da grande produção. O planejamento setorial precisaria, então, guardar consistência com a planificação global. O enfoque da tarifa social poderia ser ampliado. Seu objetivo iria para além do acesso ao uso da eletricidade. Seria visto como mecanismo de redistribuição de renda,[46] cujos efeitos seriam tanto mais palpáveis se estendidos a todos os serviços de utilidade pública. Através de tarifas progressivas seriam penalizados os consumos perdulários ou socialmente indesejáveis. Tais instrumentos tarifários deveriam ser manipulados também na dimensão espacial, influindo nas decisões locacionais dos agentes econômicos e coordenando-se à política de desenvolvimento urbano. Dentro das destinações que lhes são próprias, as empresas estatais de serviços constituiriam poderosos instrumentos de política econômica e social, o que obviamente não se confunde com sua instrumen-

[45] Muitas vezes o que é mais econômico e saudável é simbolicamente "inferior", e vice-versa. A arquitetura do "vidro fumê", gastadora de iluminação e de ar-condicionado, nutre-se desta norma. Em outros casos, o mais econômico tem a aparência de ser o mais caro para o indivíduo, devido ao custo do equipamento se realizar concentradamente num único instante, enquanto os benefícios só se realizam em pequenas parcelas, distribuídas no tempo. Talvez por isso ocorra que um motor de geladeira destinado à exportação seja muito mais eficiente que um outro, da mesma marca, destinado ao mercado interno. Em tais situações, que certamente não são as da soberania do indivíduo racional, o sistema de preços só é um bom coadjuvante de uma vigorosa ação institucional corretiva.

[46] A eficácia do subsídio tarifário como mecanismo de redistribuição de renda supõe que o custo da eletricidade (ou de outros serviços) seja bastante alto, comparativamente à renda familiar. Além disso, alguns autores relativizam a vantagem desse instrumento: "Desde un punto de vista teórico, una transferencia en efectivo hacia estas familias, tal que les permita sufragar el costo de sus necessidades básicas, es preferible a subsidiar el consumo de ciertas mercancías, como la electricidad, por ejemplo." (Vélez, Carlos. Consideraciones sociales en la fijación de tarifas electricas. IV Seminario Latinoamericano y del Caribe sobre Tarifas de Energia Electrica, BID, 1986.) Em outro artigo, o diretor nacional de orçamento da Colômbia, Luis Fernando Alarcón, apresenta vários argumentos em defesa da tarifa progressiva, dentre os quais destacamos um que se poderia associar a um plano geral de reestruturação do consumo: "A través de la estructura tarifaria es posible desarrollar un esquema directo de transferencias entre grupos, con alto conteudo de redistribución del ingreso, equivalente a un *impuesto al consumo* que puede cobrar-se en forma *discriminada, sin mayores equivocaciones y sin posibilidades de evasión.*" (Alarcón, L. F. La financiación de los servicios públicos desde la perspectiva del presupuesto nacional, Curso sobre Análisis de Costos y Diseño de Tarifas. Ecuador, BID, 1985.)

talização predatória, característica do dirigismo sem plano, dos primórdios desta década.

As preferências sociais expressar-se-iam mais pela política do que pelo mercado, exigindo a explicitação e normatização de um todo que não resulta da composição de preferências individuais.[47] A "eqüidade" deixaria de ser concebida como uma restrição imposta à "eficiência". A alocação eficiente dos recursos só o seria na medida em que atendesse ao objetivo da justiça distributiva.[48]

Concluindo, esses dois exemplos especulativos pretenderam ilustrar como as tendências ideológicas gerais da sociedade e do Estado podem permear o pensamento e a cultura particular de agências setoriais, bem como as feições singulares de políticas específicas. Isto nos parece mais importante quando os conflitos ideológicos muitas vezes tornam difícil o alcance de soluções práticas, mesmo em matérias onde haja substancial acordo. No Brasil de hoje, por exemplo, após uma tradicional "convivência" entre grupos muito desiguais em riqueza, renda e poder, pode ser quase unânime — até por razões muito díspares — o reconhecimento da necessidade da ação do Estado na correção de desníveis sociais que se tornaram "uma aberração" — para usarmos a expressão do estudo do DNAEE. Isto não nos deve dar a ilusão de que devamos certamente encontrar um final feliz na definição de *policies* ou caminhos. A concordância geral em torno de um objetivo pode não ser facilmente traduzida num consenso sobre os meios de atingi-lo.[49] Entre nós, a exacerbação

[47] L.F. Alarcón (op. cit.) traduz esta questão na linguagem dos modelos formais, da seguinte maneira: "Hasta hace algunos años los analistas trataban de evitar, a todo costo, cualquier consideración sobre las 'comparaciones interpersonales de utilidad', con el argumento de que para ello era necesario recurrir a 'juicios de valor' que no estaban dentro de la órbita del análisis económico 'ideológicamente puro'. Afortunadamente, esta barrera ya ha sido superada y en la actualidad es casi unánime la aceptación, para el análisis de las decisiones sobre política pública, de *la introducción de funciones de bienestar social que explicitamente asignan una mayor ponderación a los beneficios privados* producidos por incrementos marginales en el consumo, a medida que tales beneficios son percibidos por los individuos localizados más abajo dentro de la escala de clasificación de ingresos." Esta visão, proposta por Alarcón, contrapõe-se à de M. Musasinghe (op. cit.). Como a sociedade não é vista como um produto público de interesses privados, mas tem *existência efetiva*, tanto quanto os indivíduos a têm, as "funções do bem-estar" (funções de preferência) da sociedade precisam refletir as normas desta sociedade, a sua "consciência coletiva". O planejamento, e conseqüentemente o Estado, não deveria mesmo se apoiar na análise econômica "ideologicamente pura". Ao contrário, deveria explicitar a norma social.

[48] Nas origens do pensamento liberal, a idéia de alocação eficiente dos recursos ligava-se à realização de preferências individuais que se manifestavam através do mercado, vale dizer, através do exercício da liberdade individual. Daí por que associamos "eficiência" ao pólo da "liberdade". Modernamente, àquelas preferências são contrapostas "preferências sociais", cada vez mais politizadas (ver nota 43), reduzindo o espaço de atuação do mercado, requerendo formulações explícitas das intenções e aspirações de *um todo que tem seus próprios fins*, que não são os fins individuais. A separação entre "eficiência" e "eqüidade" pode continuar sendo útil operacionalmente, na medida em que reflita determinações de ordem técnica, como, por exemplo, produtividade *versus* redistribuição de renda. Só que *ambas* as ordens de objetivos foram politizadas, não mais representando (no plano simbólico, das representações) a oposição dos princípios morais e jurídicos que regulamentavam o espaço de atuação do mercado e do aparelho social do Estado. A "eqüidade" deixa de ser conceitualmente uma "*restrição*" à "eficiência". Na linguagem formal, ela passa a integrar a própria função de bem-estar social, mediante uma maior ponderação dos benefícios auferidos pelos pobres (ver nota 43, citação de Alarcón, L. F.). A mudança do modelo formal, matemático (restrições, funções, etc.) corresponde a uma mudança na representação da vida social.

[49] Esta lição nos é dada pelos impasses da III República Francesa, em torno da seguridade social, desde fins do século passado, e em torno da Lei das Pensões, de 1910, envolvendo as questões

dessa dificuldade vem encontrando expressão na competição política em torno de propostas alternativas, seja no âmbito do processo constituinte que acabamos de assistir, seja em torno da próxima sucessão presidencial.

Summary

SOCIAL TARIFF — CULTURE AND POLITICS IN THE SERVICES OF ELECTRICITY

Poverty and social inequalities are issues which, starting from the middle '80s, are being included in the cogitations of managers and authorities in the area of electricity, considering the usual incapacity for payment of ample groups of consumers, namely those constituting low-income communities, which have been targets of special electrification projects. Such a difficulty makes itself more evident at the exact moment when a recuperation in the levels of tariffs is imperative for a continuous expansion of the system. That authorities have resorted to a conceptual and doctrinary elaboration of principles on tariff, making such principles a referential to deal with the social dimension of electricity services, has served as an introductory theme for this study, in which the ethical-ideological or pragmatic-political basis for actions effectively proposed are discussed. When they reach the essentials in the use of energy and when facing the limits of the system's expansion from a perspective of financing founded on the tariffs, those new principles stress only an aspect of a larger methodological and cultural problem. So, this study proceeds to examine how ideological trends prevailing in both society and State have pervaded the particular line of thought and culture of sectorial agencies rendering services of electricity, creating a traditional form of knowledge biased by the strict objective of expansion of electricity supply, under criteria of economic assessment that neither explain the social efficiency and the costs of opportunity adjoined to its use, nor adopt an active restriction as concerns resources. This procedure has recently been part of a framework in which to expand the energetic infrastructure was seen as a very high priority in governmental plans. The complete and definitive reversion of such an approach in the current decade stresses the necessity of a cultural review, capable of preserving the continuity of planning and the quality of services under the new conditions and capable, also, in terms of the new features of the State, to eventually revitalizing the role of enterprises in the sector, as an instrument of both economic and social policy. Alternatively, enterprises acting as concessionaries of the services would come to make their decisions as determined by the forces of market.

ideológicas sobre as responsabilidades do Estado *versus* aquelas do indivíduo. E a previdência social francesa só veio a deslanchar depois de 1945 (cf. Rimlinger, G. *Welfare policy and industrialization in Europe, America and Russia*. New York, John Wiley, 1971. cap. 2 e 3).