

O MODELO COMPETITIVO DE ESI E A INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA EUROPÉIA

Newton Müller Pereira

Departamento de Política Científica e Tecnológica, IG/UNICAMP
CEP 13081-970 Campinas, SP, tel.: (0192) 391097, Fax: 192-393717

RESUMO

A constituição do 'European Internal Energy Market' tem na indústria de suprimento de eletricidade (ESI) seu campo mais favorável para ser implementado. Contudo, mesmo compartilhando características de indústria nacional, a requerida abertura das ESIs ao mercado europeu não vem sendo alcançada. Primeiro, devido a diversidade institucional e aos diferentes graus de importância atribuídos à segurança de suprimento pelos diferentes Estados Membros. Segundo, devido a tradição de cooperação que se estabeleceu entre as ESIs de países fronteiriços, notadamente mais preocupadas com o equilíbrio das redes do que com a comercialização de eletricidade. Nesse contexto, o atual modelo de ESI no Reino Unido, fundamentado no estabelecimento de um mercado de geração de eletricidade competitivo, apesar de respaldado pela Comissão Européia, não encontra acolhida na maioria dos Estados da Comunidade. Esses se opõem, francamente, a constituição de uma coordenação centralizada e, assim, compartilhar a soberania nacional, quer em relação às questões pertinentes à indústria de eletricidade, quer as pertinentes ao setor energético como um todo.

1. INTRODUÇÃO

A nova ordem mundial aponta para a formação de blocos de países onde as fronteiras geopolíticas e o nacionalismo dão lugar à integração econômica e à internalização dos ganhos resultantes de uma posição de maior força nos mercados internacionais. Os países europeus, líderes e paradigmas dessa concepção geopolítica, há muito avançam na constituição de um mercado comum. O Tratado de Roma, de 1957, estabeleceu as bases para a formação do que se denomina 'European Community'.

Antes disso, porém, esforços já haviam sido desenvolvidos para a obtenção de cooperação entre os Estados europeus no campo da energia. O tratado que

constituiu a 'European Coal and Steel Community' (ECSC) em 1951, e o que fundou a 'European Atomic Community' (EURATOM) em 1957, podem ser considerados embriões, cujo sucesso incentivou a formação do atual poderoso bloco econômico europeu.

O presente trabalho analisa o atual estágio de implementação do mercado energético europeu à luz do modelo competitivo adotado no Reino Unido para a indústria de suprimento de eletricidade.

2. INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA EUROPÉIA: COOPERAÇÃO x COMPETIÇÃO

A constituição do 'European Internal Energy Market' tem na indústria de suprimento de eletricidade seu campo mais favorável para ser implementado.

A operação em rede, característica que confere grande flexibilidade a essa forma nobre de energia, não somente permite a integração de vastas áreas, muitas vezes com diferentes perfis de produção e de consumo, como também favorece a manutenção da estabilidade e a segurança de suprimento do sistema.

Por outro lado, a operação em rede requer, para sua otimização, coordenação centralizada, aspecto que levou a organização de sistemas de amplitude nacional e, invariavelmente, amparados no interesse de estado. A cadeia de atividades da indústria foi, então, dominada por grandes e poucas empresas, que atuavam monopolisticamente, de direito ou de fato.

Os sistemas nacionais no oeste europeu se enquadram amplamente no modelo descrito, embora apresentem variações significativas de organização e comportamento decorrentes da cultura política, do desenvolvimento econômico, da geografia e do patrimônio de recursos energéticos. Resulta que, mesmo compartilhando características de indústria nacional, a diversidade institucional é mais regra do que exceção (MCGOWAN, 1990, P.16). Organizadas e, predominantemente, sob controle do estado, as ESIs européias dedicaram alto grau de importância ao conceito

de soberania nacional, para o qual a auto-suficiência e o planejamento de longo prazo eram políticas prioritárias.

De acordo com essas prioridades, a idéia de 'pooling sovereignty' nunca foi bem recebida, seja pela indústria, seja pelos próprios estados. Muito pelo contrário, neutralizaram esses, tanto quanto possível, as ações no sentido da criação de uma coordenação continental e mesmo as que o Tratado de Roma permitiria a Comissão Européia impetrar para acabar com o monopólio das 'national utilities' sobre as importações e exportações de eletricidade. Especificamente quanto a abertura dos sistemas nacionais à competição, o "special status of the ESI gave it further protection from Community scrutiny." (MCGOWAN, 1993, P.43).

Enquanto o Tratado de Roma se mostrava pouco efetivo para alterar o comportamento monopolístico das ESIs (SURREY, 1992, P.208) acordos bilaterais eram assinados entre países fronteiriços visando mais a estabilização das redes do que propriamente transferir energia (MCGOWAN, 1993, p.15). Consequentemente, configurou-se na Europa Ocidental uma relação mais cooperativa do que competitiva no setor elétrico.

A valorização das políticas de segurança de suprimento na década de 70 reforçou a importância da preservação do modelo nacional dos sistemas energéticos e da eletricidade em particular. Propostas no sentido de uma maior liberdade de transferência de eletricidade deram lugar às políticas energéticas nacionais, preocupadas com a coordenação de investimentos, diversificação das fontes de suprimento e redução da dependência do óleo importado no setor de geração. Mesmo considerando que a Comissão Européia tenha procurado atuar de acordo com essas políticas prioritárias da época, a ampla maioria dos Estados Membros foram particularmente hostis à idéia de uma política energética comum para a Comunidade, no que foram respaldados pelas 'national energy industries' (MCGOWAN, 1993, P.44).

Em 1986 o 'Single European Act' renovou o compromisso com a constituição do Mercado Energético Europeu, propiciando a Comissão recolocar a questão da competição. Essa foi explicitada na proposta publicada em 1988, a qual advogou maior abertura dos sistemas nacionais. Enquanto a proteção dispensada à indústria de eletricidade era vista pela Comissão como uma barreira ao desenvolvimento de um mercado competitivo, a abertura das redes era criticada pela indústria por colocar em risco a segurança de suprimento e da estabilidade de preços dos energéticos (MCGOWAN, P.45).

Contudo, o balanço entre produção e consumo de eletricidade na Europa, a essa época, havia se alterado bastante. Alguns países, notadamente a França e a Bélgica, haviam investido pesadamente na geração por

fonte nuclear, tornando-se exportadores potenciais. Outros, como a Itália e Portugal, procuraram minimizar o impacto dos altos preços do petróleo direcionando suas necessidades energéticas para fornecedores no próprio continente, tornando-se importadores potenciais de eletricidade. As oportunidades de transferências de eletricidade demandaram, assim, facilidade de acesso às redes, o que convergia para a proposta da Comissão de maior abertura dos sistemas nacionais."

As transferências de eletricidade ao ampliarem os horizontes fronteiriços iniciais, passaram a envolver terceiros. Logo ficando claro que competição em transmissão requeria 'third party access', e esse, legislação específica. Abriu-se, portanto, um novo campo para a Comissão interceder com vistas a maior abertura dos mercados de eletricidade na CE.ⁱⁱⁱ

Em 1992, a Comissão editou novas diretrizes para o setor elétrico. Voltou a enfatizar a competição nos segmentos de geração, transmissão e, dentro de limites, a nível de consumidor final, o que necessariamente envolveria liberalização no uso da rede. Requereu, também, maior transparência e desagregação das empresas do setor. A questão da segurança de suprimento foi tratada de modo a permitir a reserva de até 20% do mercado de geração para as fontes indígenas e uma limitada prioridade a utilização dos renováveis, rejeitos e cogeração.

As diretrizes, entretanto, não foram bem recebidas, e o Conselho Europeu requereu, ainda em 1992, a reconsideração da proposta. Da mesma forma, o Parlamento Europeu solicitou à Comissão reorientar sua política "...emphasizing harmonization over liberalization..." (MCGOWAN, 1993, p. 59). Sustentou que deveriam ser estabelecidas regras comuns para a organização do mercado, para o tratamento das questões ambientais e de uso da terra, de transparência de preços e obrigações a serem cumpridas pelo serviço público. Estabeleceu que a harmonização deverá estar completada em 1998.

3. O MODELO DE ESI BRITÂNICO NO CONTEXTO EUROPEU

As marchas e contra-marchas para a implantação de um mercado único de eletricidade no ocidente europeu, mesmo considerando as vantagens que essa forma de energia possui por operar em rede, dão a dimensão das dificuldades que envolvem a efetivação do 'European Internal Energy Market'. Pode-se mesmo afirmar, que a sensibilidade às questões de segurança de suprimento (HANCHER, 1990, p.244) tem mantido a requerida integração muito mais no campo da cooperação

do que da competição, contrariamente do que postula a Comissão. Apesar disso, há sinais localizados de mudança nessa relação, o maior dos quais vem das reformas realizadas na ESI do Reino Unido.

A opção britânica por um mercado de eletricidade competitivo, desagregando a cadeia produtiva dessa indústria e privatizando-a, vai ao encontro da abertura dos sistemas nacionais defendida pela Comissão. Contudo, conflita com a política dos Estados Membros ao enfatizar a competição em detrimento do planejamento de longo prazo e considerar a eletricidade mais uma 'commodity' que um serviço público, com a ênfase ainda dada a segurança de suprimento pela maioria dos Estados Membros (SURREY, 1992, p.209; SURREY, 1994, p.67).^{iv}

Passando para um campo mais concreto, o encolhimento da indústria do carvão, o subsídio à indústria nuclear, os desinvestimentos em pesquisa e desenvolvimento, a maior dependência das fontes de suprimento externas e a prognosticável internacionalização das ESIs, consequências já destacáveis da experiência britânica, não vem sensibilizando a Comunidade a adotar o modelo. Muito pelo contrário, tem levado os Estados Membros a uma postura relutante para abraçá-lo e, para tanto, eliminar os subsídios às indústrias nacionais. Reforça esse último aspecto a percepção que "...competition will not a guarantee low cost energy in the internal market if import energy is expensive and subject to disruption" (SURREY, 1992, p.228).

4. COMENTÁRIO FINAL

Experiência britânica a parte, o alto grau de importância dada às questões relativas a segurança de suprimento e o ainda dominante caráter de indústria nacional das ESIs europeias não permitem qualquer prognóstico sobre como e quando o Mercado Energético Interno se constituirá. Mesmo considerando que o Tratado de Maastricht (1991) recoloca as bases para a efetiva integração econômica europeia, a "...eventual form and degree of constitutional integration are unclear, and a federal Europe remains only a distant prospect" (SURREY, 1992, p.230).

REFERÊNCIAS

HANCHER, L.- Towards a freemarket for energy. A legal perspective. Energy Policy, Vol.18, Num.3, 1990, p.233-245.

MCGOWAN, F.- Towards a European electricity market. The World Today, The Royal Institute of International Affairs, Vol.46, Num.1, Jan. 1990, p.15-19.

_____-The Struggle for Power in Europe. Competitive and regulation in the EC electricity industry. London: The Royal Institute of International Affairs, 1993, 90p.

SURREY, J.- Energy Policy in the European Community: Conflicts Between the Objectives of the Unified Single Market, Supply Security and a Clean Environment. The Energy Journal, Vol.13, Num.3, Dec 1992, p.207-231.

_____- Energy Policy Seeks to Erase Barriers. Forum for Applied Research and Public Policy. Vol.9, Num.2, Summer 1994, p.67-75