

DIÁLOGO PÚBLICO

INDIGO
Instituto de Inovação e Governança

Fernando Rezende

PSL
17

Conflitos e Incertezas comprometem a eficiência da gestão.

Introdução

Em momentos de crise, ações emergenciais demandam rapidez na execução, que fica comprometida quando não há articulação e coordenação no planejamento e na execução das medidas que precisam ser adotadas.

Quando isso não ocorre, os problemas e os conflitos se multiplicam e, não apenas os efeitos da crise se alongam além do que seria necessário, como suas consequências, para o país e para a população se agravam, tornando mais difícil evitar sequelas que geram prejuízos imediatos e deixam marcas futuras.

Geralmente, as dificuldades, para reconhecer a gravidade dos problemas e agir rapidamente, devem-se a conflitos políticos, que se manifestam com mais intensidade em momentos que antecedem as eleições, pois dependem de um acordo entre governo e oposição para organizar um gabinete de gestão, com autoridade para decidir e assessorado por especialistas nos assuntos relacionados às causas da crise.

Dificuldades burocráticas também pode ser um empecilho para a maior agilidade na atuação do órgão gestor, e não é necessário destacar que o Brasil é um caso particular a respeito, tendo em vista a não obediência ao princípio da autonomia dos poderes de uma moderna democracia.

Experiências em crises anteriores, como a crise de energia de 2001, que não teve origem em fatos econômicos e sim na natureza, como a do Covid 19, podem ser úteis para o debate sobre caso presente. É claro que não existe um modelo único e ideal a ser adotado, pois cada caso é diferente e não pode se basear em

soluções aplicadas em contextos políticos e institucionais diferentes. Mas vale a pena explorar semelhanças e diferenças a esse respeito.

Conflitos e Desarticulação concorrem para a demora e a cautela na adoção das providências necessárias, com as consequências conhecidas.

Nos momentos que antecederam a crise energética de 2001, como agora, o calendário eleitoral estava logo ali adiante e o governo evitava reconhecer os sinais de alerta que os especialistas na área emitiam, chamando atenção para os problemas que a população e a economia iriam sofrer quando o nível dos reservatórios de água não mais suportasse a chegada de um novo período de seca. Como de hábito, deveriam estar esperando que São Pedro acudisse a tempo até que as eleições fossem realizadas para que os resultados das urnas fossem favoráveis.

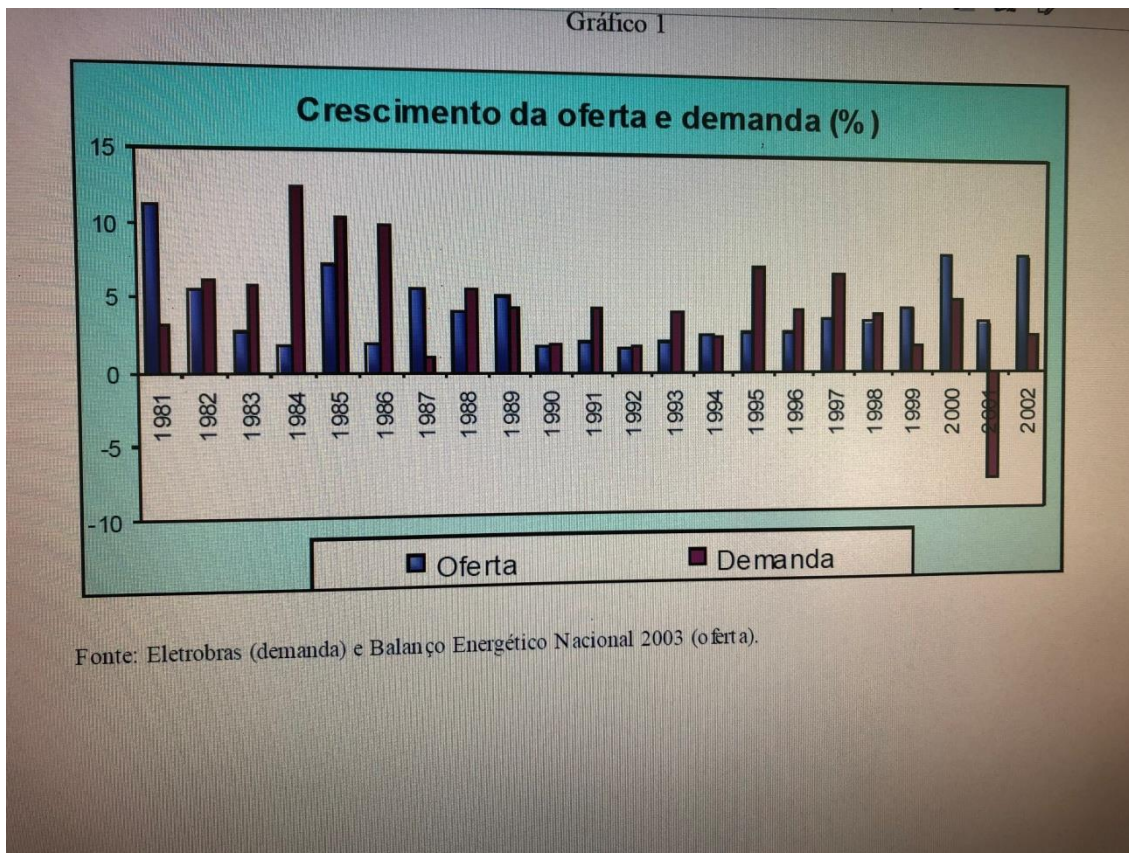
Como mencionado, especialistas na área já vinham alertando para a necessidade de serem tomadas providências para evitar que as dificuldades no abastecimento de energia se agravassem, em razão do descompasso entre o crescimento da demanda e da oferta, que vinha ocorrendo na década de 1990 (Gráfico abaixo). Entre 1990 e 2000, o consumo cresceu 49% enquanto a queda nos investimentos fez com que oferta aumentasse apenas 35%.¹

Era fácil prever que num momento em que as chuvas escasseassem haveria dificuldades para atender à demanda, pois isso encontraria os reservatórios sem condições para dar conta do recado. No final de 2017 o volume de água armazenada nos reservatórios era de dois terços da plena capacidade, caindo para apenas 18% no final do período seco de 2019.

É importante mencionar que além do calendário eleitoral, a crise econômica que se abateu sobre o Brasil em 1988 deixou o país numa situação difícil. Naquele ano, o descontrole das contas públicas era uma ameaça ao sucesso do plano de estabilização monetária adotado em 1994; e isso exigia uma medida drástica

¹ Mauricio Tolmasquim. As origens da crise energética brasileira. Revista Ambiente & Sociedade, n.6-7, jan-jun 2000.

para evitar o fracasso de mais uma tentativa de debelar a inflação, cujo sucesso tinha merecido o reconhecimento e o apoio da população mais pobre,



Fonte; Sandra Srour. Tese de mestrado FGV/EBAPE, 2005.

Observação- nas barras anuais, a situada à esquerda indica a oferta e à direita a demanda

Portanto, uma infeliz coincidência acabou sendo responsável pelo que veio a acontecer. Para sustentar o real, o Brasil buscou socorro financeiro no FMI que, em troca de um aporte financeiro de cerca de 40 bilhões de dólares, para evitar o colapso das contas públicas, com a garantia do compromisso feito pelo Brasil de gerar um superávit primário das contas públicas de cerca de 3% do PIB.

Para tanto, o governo foi obrigado a adotar duras medidas para conter os gastos, que além de outras medidas adotadas à época, exigiu um grande corte nos investimentos públicos inclusive aqueles efetuados por meio das empresas estatais, que foram incluídas no programa de privatizações. A intenção era que a privatização das estatais fosse compensada por investimentos privados na geração e interligação do sistema hidrelétrico, por meio de concessões para a

exploração de linhas de transmissão e aumento da geração de usinas térmicas o que não ocorreu no tempo e na escala necessários para compensar a ausência do investimento público.

Apesar dos problemas que a população já vinda enfrentando na área, somente em maio de 2001 o governo adotou medidas para tratar dos problemas gerados pela impossibilidade de garantir o abastecimento de energia. Em 15 de maio de 2001 foi então criada a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (GCE), presidida pelo então chefe da Casa Civil da Presidência da República, Pedro Parente², com o objetivo adotar as providências necessárias para administrar os problemas decorrentes das dificuldades de suprimento da energia elétrica. Os trabalhos da Câmara contaram com a ajuda da Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica (CASHEE), que tinha sessenta dias para avaliar a situação e identificar as causas do desequilíbrio entre a demanda e a oferta de energia³.

Os impactos da crise de energia foram detidamente explorados por Sandra Srour na tese de mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas, em 2005. Nela, a autora menciona que a Criação da CGE marcou o reconhecimento do governo quanto à necessidade de tomar providências urgentes para amenizar os impactos da crise na economia e na população, com a implantação do racionamento de 20% no consumo de energia, para residências e comércio, e de 25% para as indústrias, entre junho de 2001 e fevereiro de 2002, acompanhado de um forte aumento das tarifas.

Como mencionado anteriormente, o agravamento dos problemas ocorreu um ano antes da preparação para as eleições presidenciais, gerando inevitáveis conflitos que interferiram na velocidade das decisões e no atraso da adoção das providências. Se isso não tivesse ocorrido, os problemas enfrentados pela população e a economia poderiam ser amenizados e, talvez, o resultado das eleições fosse diferente

² A Câmara foi extinta pouco mais de um ano depois da sua criação, em seis de junho de 2002

³ Compunha a Comissão o Ministério das Minas e Energia, o Operador Nacional do Sistema, A Agência Nacional de Águas, A Agência Nacional, de Energia Elétrica, o BNDES, A Eletrobrás e representantes de empresas.

Similaridades e Diferenças – incertezas, conflitos, desarticulação e divergências.

Os dois momentos são similares no tocante à proximidade do calendário eleitoral e às dificuldades enfrentadas no campo fiscal para mobilizar os recursos necessários na escala e na velocidade requerida, mas diferem num aspecto muito importante: as incertezas com respeito à atitude a ser adotada para lidar com o desconhecido. As incertezas anteriores deviam-se apenas à impossibilidade de antecipar como seria a próxima temporada de chuvas, mas já se sabia que se ela não fosse favorável, a crise era inevitável e que consequências piores poderiam ser evitadas. .

Agora é muito diferente. Embora com origens na natureza, havia conhecimento sobre os riscos envolvidos em explorar os reservatórios além do que era recomendado por regras conhecidas sobre o modo de operação do sistema hidrelétrico. No caso da crise decorrente do Covid 19, isso não existe. Embora epidemias tenham se repetido ao longo da história, seus efeitos são mais devastadores devido à velocidade da transmissão e à escala da globalização dos negócios, para não falar da inexistência de remédios e da demora na produção de uma vacina. Embora o problema tivesse sido oficialmente conhecido em 31 de dezembro de 2019, o reconhecimento de que o mundo ia enfrentar uma nova e devastadora pandemia só ocorreu em 11 de março de 2020, quando a OMS reconheceu esse fato e a doença já se espalhava pelo mundo.

Dessa vez, o governo brasileiro agiu mais rapidamente, não foram criadas as condições necessárias para executá-las rapidamente pela falta de conhecimento sobre a velocidade da propagação e a ausência de coordenação, dando tempo para que, como mencionado no segundo paper desta série, o carnaval ajudasse a promover a contaminação. O primeiro caso registrado no Brasil ocorreu no final de fevereiro .com a chegada de um cidadão que veio da Itália e no início de março as autoridades públicas anunciaram as primeiras medidas, que foi se disseminado por todo o território nacional, no meio de divergências sobre o que fazer, para obter resultados mais rápidos no que diz respeito à contenção do

número de infectados e de mortes, na ausência de uma referência baseada em experiências passadas, para orientar e facilitar a cooperação entre os governos.

Ademais, a situação também é diferente, pois a gestão do sistema elétrico é responsabilidade do governo federal., enquanto agora as responsabilidades são compartilhadas pelos entes federados, pois envolvem medidas nas áreas da saúde, do emprego, e das repercussões na economia. Portanto, sem entendimento e cooperação, fica muito difícil formar um acordo para compor um modelo de gestão como o que ocorreu em 2001, após o reconhecimento do que seria preciso rever as posições e adotar um modelo de gestão mais eficaz.

O que teria faltado para buscar esse entendimento foi a hipótese de que os impactos da crise seriam rapidamente superados, não dando o devido peso às consequências futuras. Novas questões precisavam ser consideradas, tendo em conta os impactos que a revolução digital provoca na economia e na geopolítica mundial, com as preocupações de que a dispersão das distintas etapas de determinadas cadeias produtivas em escala planetária gerem dependências que venham a comprometer os objetivos de segurança nacional.

É necessário, portanto, ampliar o foco das atenções para enxergar o futuro, sem descurar do presente. Agora não se trata apenas de buscar um caminho mais rápido para ultrapassar essa primeira etapa dos efeitos da crise. É essencial ver como o Brasil precisa se posicionar no cenário internacional para que o país recupere taxas de crescimento econômico que rompam a armadilha fiscal do baixo crescimento e vislumbrem o rumo necessário para se juntar ao grupo dos mais desenvolvidos. Para isso, é necessário elaborar uma estratégia que oriente um planejamento e longo prazo e indique as prioridades a serem observadas na escolha das ações a serem adotadas para sua execução, observando, as questões relacionadas à repartição de responsabilidades e à coordenação das atividades a cargo dos distintos entes da federação

Comentários Finais

A importância de um plano estratégico, para orientar a saída da crise e a recuperação da economia, foi abordada em um documento preparado pelo

Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEX) divulgado em dois de abril deste ano. Após uma detida análise da situação ele chama atenção, nas suas conclusões, para a relevância do papel do Estado, destacando a “centralidade de sua atuação como indutor e protagonista do grande processo de recuperação. e a necessidade de coesão nacional, de coordenação e de definição de estratégias eficazes e claras.”. E prossegue, “Do exposto conclui-se que será o Estado o grande protagonista dos processos de auxílio e de recuperação econômica, Para além da crise instalada, onde uma eficiente análise de risco se faz urgente, é necessário buscar, desde já, visualizar as oportunidades futuras, que historicamente se apresentam , em épocas de desafios como a atual “

Talvez inspirado neste documento, a Casa Civil da Presidência da República apresentou, em 20 de abril, a proposta de um plano intitulado Pro- Brasil, que visava a mobilização de recursos para serem aplicados em obras públicas. A estimativa inicial mencionava que os recursos necessários para executar este plano seriam de R\$ 300 bilhões, dos quais R\$ 50 bilhões viriam de recursos públicos, sendo que R\$ 33 bilhões destes deveriam ser aplicados neste ano para ajudar na recuperação da economia e no desenvolvimento do país. No marco das restrições fiscais que o Brasil enfrenta e dos riscos envolvidos em propostas que contrariem as regras fiscais existentes, essa iniciativa foi posta de lado após ter sido fortemente rechaçada.

Para concluir retornamos aos princípios que orientaram a elaboração dessa série: Prudência e Ousadia, sem perder de vista a Responsabilidade. Excesso de prudência pode nos amarrar ao passado e excesso de ousadia pode comprometer o futuro. Um plano estratégico é o que falta para combinar de forma adequada esses dois ingredientes.