POLÍTICA ENERGÉTICA NO REINO UNIDO*
Da nacionalização à privatização

Newton Müller Pereira

* Pesquisa desenvolvida em 1994 no SPRU (Science Policy Research Unit-University of Sussex-Reino Unido, com apoio da FAPESP, BRITISH COUNCIL e UNICAMP)

INTRODUÇÃO

O afastamento do Estado do setor energético no Reino Unido tem sido tema amplamente explorado na literatura internacional. E não poderia ser de outra forma, pois a radical transformacão sofrida pelo setor, na esteira da implantação de um modelo político-econômico de cunho liberal após os conservadores se estabelecerem no poder em 1979, é experiência pioneira em todo o mundo.

Decorre da singularidade dessa experiência o interesse em monitorá-la quer por aqueles países fortemente dependentes de recursos energéticos do exterior para satisfazer suas necessidades, quer por aqueles que, bem aquinhoados pela natureza, encontram na exploração desses recursos a fórmula para captar divisas no mercado internacional.

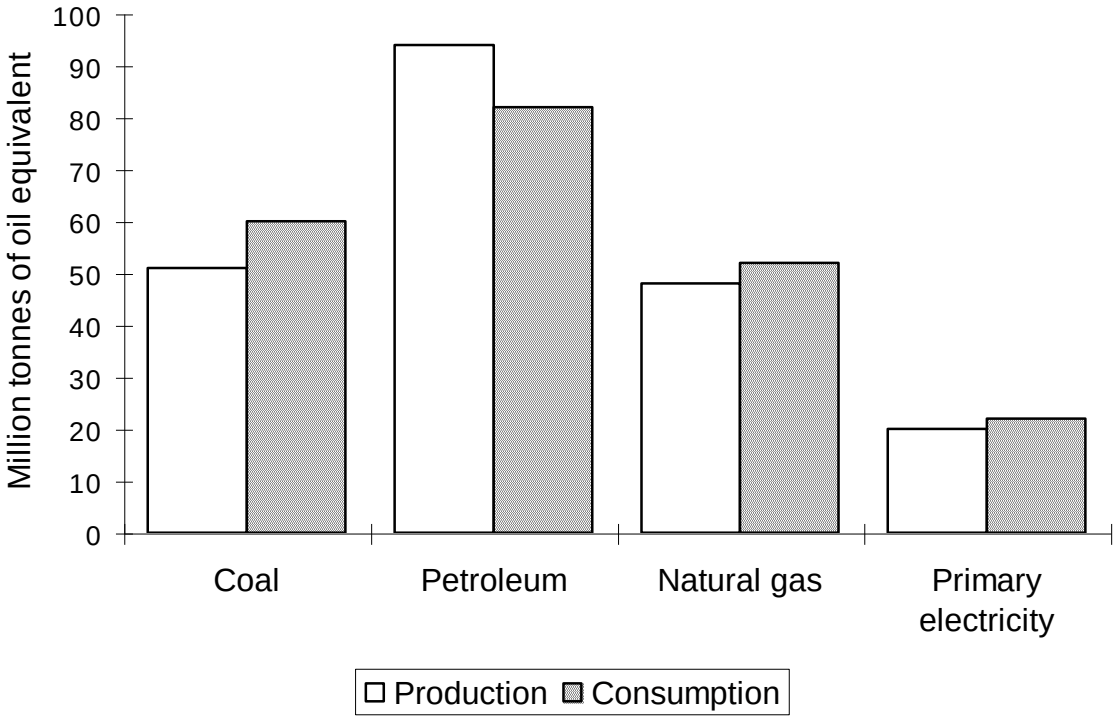
Para os primeiros, importadores, a experiência britânica não apenas dismistifica o estrategismo do setor energético ao repassá-lo ao setor privado e submetê-lo a regulação do mercado. Dismistifica, sobretudo, a concepção de que os recursos energéticos não são comercializados no mercado internacional como outra *commodity* qualquer. Concepção histórica que ainda acoberta preços não referenciados a custos de produção e perpetua a dependência aos grandes produtores internacionais.

Para os últimos, exportadores, a experiência britânica ao dismistificar a relação entre *self-sufficiency* e *security of supply*, valoriza o papel complementar a ser desempenhado pelo mercado internacional nas questões de suprimento interno. Ao mesmo tempo que cria expectativas de ampliação de mercados para os produtores, acirra a competição entre eles ao liberar da dependência os importadores.

A experiência se torna ainda mais interessante ao se constatar que o Reino Unido não ocupa nenhuma das posições polarizadas pelas economias fortemente importadoras ou exportadoras de recursos energéticos. Muito pelo contrário, apresenta um balanceamento admirável entre produção de origem nacional e consumo total, e uma equilibrada proporcionalidade na utilização desses recursos. Condições que, ao lhe conferirem autonomia de suprimento energético de um modo geral, e de eletricidade, em particular, vêm permitindo adotar concepções ousadas quanto a estrutura da indústria e o papel do estado no setor.

Figura 1

Produção e consumo de fontes primárias de energia no RU.



Fonte: Digest of UK Energy Statistics 1993, p.8.

A experiência britânica, contudo, paga tributo ao seu pioneirismo. Imprime a reformatação do perfil dos recursos energéticos utilizados para geração e deslancha um programa de *pit closure* sem precedentes na história da indústria do carvão. Aspectos que são discutidos num contexto de vulnerabilidade energética no longo prazo.

1. A NACIONALIZAÇÃO: O ESTADO CENTRALIZADOR

Da mesma forma que se constituíu no energético que alimentou as fornalhas da revolução industrial, o carvão foi o energético nacional que deu sustentação a utilização intensiva de eletricidade pela sociedade britânica no pós-guerra. Tanto é assim, que em 1960, para não retroagir a um passado onde representou quase que a totalidade da energia produzida e consumida, o carvão foi responsável por 73,7% da energia consumida e por mais de 80% da eletricidade gerada no Reino Unido.

Tabela 1

Consumo de fontes primarias no RU (%).

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1992
Carvão	73,7	61,6	46,6	36,9	36,7	32,2	31,5	28,9
Petróleo	25,3	35,0	44,6	42,6	37,0	35,2	35,0	34,7
Gás Natural	-	0,5	5,3	17,1	21,6	25,2	24,2	25,4
Nuclear	0,4	2,0	2,8	3,4	4,1	6,8	7,0	8,2
Hidro	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,8	0,8
Eletricidade Importada	-	-	-	-	-	-	1,4	1,9

Fonte: Digest of UK Energy Statistics 1993, p.138.

A indústria do carvão, devido a relevância desse combustível na matriz energética e, por conseguinte, pela sua importância para a economia britânica, foi desenvolvida sob o estigma do interesse nacional, invariavelmente relacionando segurança de suprimento à auto-suficiência. Nesse contexto, de explícita conotação estratégica, a nacionalização da indústria do carvão, ocorrida em 1945, aliou interesses de desenvolvimento setorial e de política governamental. Representou, por outro lado, a centralização do controle sobre o principal recurso energético nacional no Estado.[1]

A posterior passagem da indústria de suprimento de eletricidade (ESI) para propriedade pública, em 1947, veio completar o programa de nacionalização do setor energético compromissado pelo então eleito governo trabalhista na Grã-Bretanha.[2]

A nacionalização da ESI reuniu 560 estabelecimentos, públicos e privados, que geravam eletricidade na Inglaterra, País de Gales e região sul da Escócia em uma única empresa de propriedade do Estado.[3] A nova empresa, por conta da nacionalização, recebeu a incumbência de exercer as atividades abrangidas pelo monopólio em regime de concessão. Obrigava-se, em contra-partida ao mercado

1 MCGOWAN, F. UK Energy Policy. SPRU, ENER Bulletin 10-91, 1991, p.9.

2 HANNAH, L. Engineers, Managers and Politicians. The first fifteen years of nationalised electricity supply in Britain, Londres: Macmillan, 1982, 336p., apresenta um excelente apanhado histórico da indústria de eletricidade na Grã-Bretanha até o final da década de 70.

3 EDEN, R. and EVANS, N. Electricity Contribution to UK Self-Sufficiency. New Hampshire: Heinemann, 1984, p.7. HANNAH, L., op.cit., p.7, detalha um pouco mais esses dados, informando que “The 200 companies and 369 local authority undertakings, together with the Central Electricity Board and the nearly 300 power stations owned and operated by these organizations, were to be transferred to a new public body, the British Electricity Authority”.

protegido, e a inexistência de concorrência, a suprir e operar um seguro e confiável serviço de eletricidade.

A essa época, o modelo de empresa estatal adotado no RU dava, dentro de parâmetros definidos em seu estatuto, autonomia gerencial para que a nova empresa atuasse no interesse público, "...at arms-length from the government".[4]

A participação do Estado[5] no setor energético no RU, contudo, não se limitou a indústria do carvão e da eletricidade. A indústria nuclear, planejada nos anos 50, nasceu nacionalizada e foi desenvolvida sob o estrito controle e incentivo governamental.[6] Da mesma forma, a exploração de óleo e gás no Mar do Norte, que deu origem a indústria *offshore* britânica no final da década de 60, foi planejada sob a ótica e por conta do Estado.[7]

Desnecessário maior menção ao papel desempenhado pelo Estado no setor energético do RU a não ser para enfatizar que na esteira do monopólio de Estado foram formuladas as políticas responsáveis pela conformação do sistema energético vigente até final dos anos 70. Foram essas políticas caracteristicamente formais e *supply oriented*, na verdade "...as much rubber stamps on past events as blueprints for the future".[8]

---

4 SURREY,A.J. Government and the Nationalized Energy Industries. In: GRETTON, J.and HARRISON, A.(eds.) - Energy UK 1986. Newbury: Policy Journals, 1986, p.41, caracteriza o modelo de empresa estatal britânica como sendo baseado no modelo de Morrison. MCGOWAN, op.cit., p.8 e 9, comenta que até meados da década de 60 não foi editado nenhum documento oficial que ateste o envolvimento governamental na condução da política energética no Reino Unido, embora o autor valorize a informalidade da atuação do governo. Ainda segundo o autor, o *White Paper on Fuel Policy* editado em 1967, contendo projeções do balanço energético e as políticas a serem implementadas para atender a demanda prevista, inaugurou o período dos 'formal statements' no setor energético.

5 HAM, C. and HILL, M. The Policy Process in the Modern Capitalist State, London: Harvester Wheatsheaf, 1993, p.23, definem o estado em termos das instituições que o constituem e das funções que executam.

6 HANNAH,.op.cit., p.168-182, historia os fatos relevantes a respeito da *Coal, Oil and Nuclear Escalation* na Grã-Bretanha. Especificamente quanto ao desenvolvimento nuclear cita, à pagina 177, que a Central Electricity Authority era contrária a um maior compromisso com a geração nuclear no início de 1956. Entretanto, sucumbiu ao "...emerging ministerial concepts of national interest...", concordando aumentar, em outubro daquele mesmo ano, o programa original de 1700MW para 3200MW a serem instalados nos nove anos seguintes.

7 MCGOWAN, F. Energy Policy in the UK to 1992. In: THOMAS, S. (ed.)- Energy Policy. An agenda for the 1990's. SPRU, May 1993, p.2, atribui ao entusiasmo do governo trabalhista pela planificação o estabelecimento de uma série de objetivos relacionados com a segurança de suprimento, preferencias dos consumidores e competitividade nacional, dentre os quais o desenvolvimento das atividades *offshore*.

8 MCGOWAN, ibidem.

2. A TRANSIÇÃO: O ESTADO INTERVENCIONISTA

Em meados da década de 70, a crise energética internacional e seus desdobramentos na economia britânica levaram ao maior envolvimento do poder central na administração da indústria nacionalizada, limitando sua autonomia.
O impacto inflacionário dos altos preços do petróleo e a emergência de governos de cunho liberal deflagraram, mundialmente, um movimento de austeridade econômica. A dimensão e o despendio do setor público passaram a sofrer crescente controle, generalizando-se, inclusive nos países em desenvolvimento, as políticas de privatização dos bens do estado como forma de cortar os gastos públicos.[9]

Por outro lado, os altos preços e o controle do mercado do petróleo exercido pela Organizacao dos Paises Exportadores de Petróleo-OPEP reforçaram a tese de que esse combustível em particular, e os recursos energéticos em geral, eram escassos e de suprimento incerto. Incerteza que remeteu as questões relacionadas a *security of supply* ao topo da agenda das políticas para o setor e valorizou o papel da auto-suficiência e da diversificação das fontes de suprimento energético como meio de alcançá-la.

No RU não foi diferente. Aproveitando os altos preços internacionais do petróleo foi intensificada a explotação dos jazimentos de óleo e de gás no Mar do Norte. Dessa bem sucedida política resultou, além da maior participação das fontes de suprimento de origem nacional, a diversificação da matriz energética.

A diversificação, por seu turno, propiciou que a eletricidade, devido a sua independência em relação as fontes de geração, sua flexibilidade no consumo e facilidade de interconexão de sistemas, passasse a ser considerada antídoto às

---

[9] HILLS, J. Deregulation Telecom. London: Frances Pinter, 1986. 220p., p.25 e 26, contextualiza, política e economicamente, a emergência do movimento de privatização dos bens do estado, ao qual se refere como "...seemingly odds movement". de OLIVEIRA, A. and MACKERRON, G.- Is the World Bank approach to structural reform supported by experience of electricity privatization in UK? Energy Policy, vol.20, n.2, Feb 1992, p.154 e 155, comentam os reflexos da política monetária desenvolvida pelos países industrializados na indústria de eletricidade dos países em desenvolvimento nos anos 80. TENEMBAUN, B., LOCK, R. and BARKER, J.- Electricity privatization. Energy Policy, vol.20, n.12, Dec. 1992, p.1134 e 1135, analisando a racionalidade do movimento privaticista, ao qual se referem como provavelmente o mais importante fenômeno econômico e político da decada, sustentam que não é acidental estar ele se mostrando mais ativo na América Latina e na borda asiática do Pacífico. Nos países dessas regiões, o débito nacional não vem permitindo aos governos financiar a requerida expansão da capacidade de geração de eletricidade. ..."Ironically, then, one of the major factors that drove many electric system nationalizations earlier this century, the industry's central or infrastructural role in the country's economy, now mandates its privatization in debt ridden countries if economic growth is to continue". Concluem, assim, que a privatização "...is no longer a social option; it is an economic imperative".

incertezas do mercado energético internacional. Para o RU, como ademais para a Comunidade Européia, a eletricidade teve e tem uma forte conotação estratégica relacionada a preocupação com a *security of supply* da época.[10]

A indústria *offshore*, notadamente a de gás natural, passou a erodir a posição hegemônica da indústria do carvão e a crescente influência da indústria nuclear, interesses dominantes no setor energético do RU desde o pós-guerra, [11] captando-lhes o importante setor doméstico.[12]

Na metade dos anos 70, fruto da política de incentivo a explotação *offshore* (diminuição do mercado da energia elétrica) e da contração da economia na esteira da crise patrocinada pela OPEP, p necessário construir grande número de plantas a carvão e algumas poucas a óleo, e mesmo reconsiderar a opção nuclear. Contudo, os atrazos na construção e a baixa performance dessas plantas não reverteram o quadro de escassez. Enquanto isso, ocorriam grandes aumentos de preços do carvão nacional e das reivindicações do Sindicato Nacional dos Trabalhadores das Minas, que culminou com a greve em pleno inverno de 1971/72. Mais uma geração de estações foi, então, ordenada pela CEGB no início dos anos 70. Compreenderam, dessa vez, um número substancial de plantas a óleo bem como a construção de plantas nucleares (AGR). Estratégia compreensivel, tendo em conta a grande dependência ao carvão. Entretanto, a medida que essas plantas foram entrando em operação e as construídas nos anos 60 melhoraram a performance, a diminuição da demanda de eletricidade, devido a contração da economia e a penetração do gás natural, levaram a um grande excesso de capacidade de geração em 1975. HANNAH, op.cit., p.286-287, ilustra a questão do excesso de capacidade da CEGB ao informar que no inverno de 1975/76, enquanto o pico da demanda foi de 41353MW, a capacidade instalada era de 58677MW, ou seja, 42% superior. EDEN, op.cit., p.10, ao discutir o excesso de capacidade de geração, apresenta interessante retrospectiva das marchas e contra-marchas da política nuclear britânica.

---

[10] LEDERER, P.and BOUTTES, J.P. Electricity monopoly *v* competition? Utilities Policy, vol.1, n.3, April 1991.p.214 e 215.

[11] MCGOWAN, op.cit., Ref.7, p.3.

[12] TURNER, L. Coal Contribution to UK Self-Sufficiency. London: Heinmann, 1984, p.3 e 4, relata a história recente da indústria do carvão britânico, resumindo-a em "...stagnation and increasing decline". Ilustra-se as palavras do autor acrescentando que, enquanto em 1913 somente as exportações alcançaram 88 milhões de toneladas (equivalentes, em base térmica, a mais de 1 milhão de barris de óleo por dia), atualmente toda a produção britânica gira em torno desse numero, das quais foram exportadas somente 0,7 milhoes de toneladas em 1992.