



**XXI SNPTEE
SEMINÁRIO NACIONAL
DE PRODUÇÃO E
TRANSMISSÃO DE
ENERGIA ELÉTRICA**

Versão 1.0
23 a 26 de Outubro de 2011
Florianópolis - SC

GRUPO DE ESTUDO DE COMERCIALIZAÇÃO, ECONOMIA E REGULAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA- GCR

ARMADILHAS REGULATÓRIAS PRESENTES NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO - ANÁLISE HISTÓRICA DOS PRINCIPAIS PROBLEMAS.

Fernando Amaral de Almeida Prado Jr. (*)
Escola Politécnica da USP
Sinerconsult Consultoria e Treinamento.

Ana Lúcia Rodrigues da Silva
Faculdade de Engenharia Civil e Urbanismo da
UNICAMP
Sinerconsult Consultoria e Treinamento.

RESUMO

Este artigo procura à luz de exemplos do setor elétrico brasileiro, registrar a ocorrência de falhas ou lacunas na regulação provocadas por outras regulamentações produzindo efeitos indesejados e não previstos aos agentes e consumidores finais de energia.

Parte dessas “armadilhas” ocorre por falhas na concepção dos regulamentos e outros diplomas legais, por desvios da função de regulação, inclusive decorrentes de processos de captura e ou politização dessa importante função.

Essas falhas podem ocorrer na função precípua do regulador, mas podem se originar também em atividades de empresas públicas acessórias como EPE, CCEE ou ONS.

A identificação conceitual dessas “armadilhas” é desenvolvida utilizando a teoria da regulação. As falhas denominadas pelos autores de “armadilhas regulatórias”, podem inclusive possuir bons propósitos, mas acabam provocando danos colaterais. O artigo utiliza a metodologia de busca empírica a partir de exemplos selecionados, onde se busca demonstrar não só a existência do problema, mas evidenciar as conseqüências colaterais.

Como exemplo destas ocorrências pode-se citar, a predefinição de indicadores de despacho para usinas a serem licitadas por critério de disponibilidade, subestimadas na opinião dos autores por razões políticas, que provocarão aumentos inesperados para os consumidores nos próximos anos. O despacho de usinas térmicas fora da ordem de mérito, cujo ônus financeiro é repassado aos consumidores via Encargo do Serviço do Sistema ESS, representam outro desvio quando afetam para menor o valor do Preço de Liquidação de Diferenças- PLD, favorecendo consumidores que não privilegiam as contratações de longo prazo, ao contrário do desejado no espírito do marco regulatório de 2004.

Pode-se citar a redução expressiva da capacidade de reserva de hidroelétricas, que por razões de restrições ambientais, acabam fomentando uma maior demanda por usinas térmicas para o equacionamento de segurança energética.

Finalmente pode-se incluir a assimetria de participação de consumidores e agentes empresariais nos processos de discussão pública dos futuros regulamentos.

O artigo conclui pela necessidade permanente de aprimoramento da concepção e desenvolvimento de instrumentos regulatórios, sem que isso demande um aumento excessivo do número desses regulamentos. Um aumento excessivo acaba por dificultar sobremaneira a participação dos consumidores no processo de sua concepção, facilitando a assimetria de influência das concessionárias em sua gestão e ampliam os prazos de implementação.

(*) Endereço: Rua Paulo Orozimbo 675 conj. 101 São Paulo SP, CEP 01535-001; fernando@sinerconsult.com.br

PALAVRAS-CHAVE

Risco; Regulação, Armadilha, Política Pública

1.0 - INTRODUÇÃO

Em 1772, na Carolina do Norte, EUA, uma população enfurecida prendeu e enforcou em uma praça, reguladores públicos que propiciaram a cobrança de impostos abusivos sobre alimentos essenciais (1). Hoje os reguladores, graças aos avanços da civilidade e da consolidação das leis estão livres do risco de linchamento.

Apesar disto, a função de regulador, em países ainda com pequena tradição nessa função, é muitas vezes não compreendida e obviamente sujeita a falhas. Enquanto em países como os EUA, a instituição regulatória é centenária, no Brasil, a ANEEL, primeira agência regulatória dita moderna em termos de uma nova concepção de prestação de serviços públicos por empresas privadas, possui apenas 14 anos. A solidez institucional dessas organizações de Estado às vezes é posta à prova, numa tentativa de transformá-las em órgãos de governo. Isto pode ser evidenciado pela priorização de atos regulatórios ligados a grandes problemas de cunho de formatação de políticas de Governo.

O permanente conflito a que um administrador público pode ser submetido no exercício dessas novas funções, por ações públicas ou por iniciativa do Ministério Público já foi objeto de exemplo por Kelman (2) em seu livro, "Desafios do regulador".

Poucos setores da economia produzem tantos efeitos múltiplos, diretos ou colaterais, por decisões tomadas por formadores de políticas públicas como o setor de energia. Em nome da energia, de forma aberta ou velada, guerras já foram declaradas, crises políticas instaladas e incertezas políticas ampliadas.

Tarifas e preços elevados atraem novos investimentos, mas reduzem a competitividade das empresas e limitam o acesso da energia aos mais pobres. A situação oposta contribui para preços estáveis, mais empregos e crescimento econômico, mas pode esbarrar na insuficiência de investimentos que promovam a segurança energética e a universalização do atendimento às necessidades energéticas da sociedade.

Nesta complexidade é necessária ainda a consideração dos impactos ambientais, presentes em toda a cadeia produtiva da indústria de energia. Nesta questão, as emissões de carbono representam um potencial restritivo que poderá em pouco tempo alterar radicalmente a maneira como se produzirá e se consumirá energia.

Neste contexto, o futuro da regulação é incerto, pois a desregulamentação dos antigos monopólios ditos naturais, a busca e o incentivo por fontes renováveis de energia, a interface com tecnologias que permitam e incentivem o uso de redes inteligentes representam alguns dos desafios que os reguladores energéticos já enfrentam ou enfrentarão com maior intensidade nos anos vindouros.

Como exemplo dos impactos desses novos desafios aos reguladores, Hunt & Shuttleworth (3) em seu livro clássico sobre competição e o poder de escolha na indústria de eletricidade, relatam o desânimo de um regulador diante de tarefa de regular as novas questões trazidas pela competição e para os quais não sentia preparado.

A preocupação com os impactos da regulação pode ser tão relevante que o governo inglês criou uma força tarefa para identificar maneiras de promover melhores maneiras de estabelecer regras para os mais diversos segmentos de atividade, inclusive fora dos mercados competitivos, como por exemplo, o estabelecimento de regras para entidades que promovem a caridade. Arculus (4), coordenador dessa força tarefa em seu relatório de 2004, relata que estudos desenvolvidos nos EUA dão conta que o PIB americano é influenciado em cerca de 10% por atividades regulatórias, sendo 2,5% o custo para estabelecer o cumprimento dos relatos e registros requeridos de documentação a partir de exigência das Agências.

2.0 - ARMADILHAS AMBIENTAIS

O marco regulatório do setor elétrico de 2004, estabelecido ainda no primeiro governo Lula, definiu pela necessidade de regras para a expansão da geração que contemplassem a inclusão nos leilões apenas das obras que já tivessem a licença ambiental prévia, cuja responsabilidade de obtenção ficaria delegada a empresa de pesquisa Energética – EPE. Tal medida objetivava a redução dos riscos para os empreendedores após a obtenção das concessões, como acontecia no governo FHC, quando era possível a obtenção de uma concessão (com pagamento pelo uso do bem público em espécie monetária) seguida de uma recusa dos órgãos da licença ambiental.

Ocorre, no entanto que a EPE nem sempre tem conseguido diligenciar um rol de opções de projetos de obras hidráulicas a licitar nos leilões de expansão que atendam a necessidade de energia futura projetada pelas Distribuidoras, conseqüentemente abrindo espaço para a necessidade de leilões de usinas térmicas nos leilões de disponibilidade. Assim, apesar do Brasil possuir um dos maiores, senão o maior potencial de hidroeletricidade do mundo, necessita recorrer à expansão térmica com os correlatos problemas de emissões, em uma espécie de

contramão das políticas desenvolvidas no mundo. O leilão A-5 / 2008 foi pródigo nessa situação, conforme tabela 1:

Tabela 1 – Oferta de energia leilão A-5 em 2008

Ano	Quantidade	Hidro	Biomassa	Gás Natural	Carvão	Óleo Combustível	Total
2008	MW	121	35	703	276	1990	3125

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações do site <<http://www.acendebrasil.org.br>> e <<http://www.ccee.org.br>>. Acesso : 17 out 2008.

O sistema elétrico brasileiro, como explica Brito (5), com suas características de geração predominantemente hidroelétrica tem capacidade de regularização plurianual, isto é, os reservatórios seriam capazes de estabilizar a produção hidrelétrica mesmo que uma restrição hidrológica perdurasse por vários anos. A figura 1 reproduzida de (5) apresenta em unidades equivalentes ao volume da Baía da Guanabara, a capacidade de reserva de usinas construídas tipicamente nos anos 60 e 70. Como é possível avaliar são usinas com elevada capacidade de reserva.

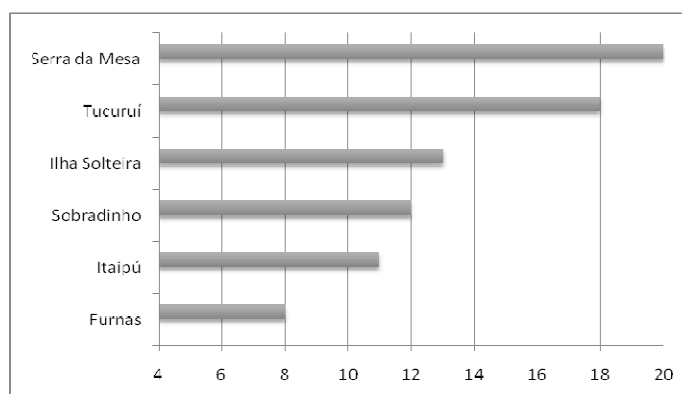


Figura 1- Capacidade de reserva em volumes equivalentes da Baía da Guanabara

Fonte: (5) Brito, Marcelle e outros, XX SNPTEE

No mesmo trabalho, Brito (5) ensina que maiores restrições ambientais tem feito com que as novas usinas sejam concebidas como usinas a fio d'água, como exemplificam as recentes usinas do Rio Madeira e Belo Monte, todas usinas a fio d'água que totalizam conjuntamente mais de 17GW de capacidade instalada. Esta mudança de concepção de projetos indica uma redução projetada da relação entre Energia Armazenada Máxima (TWh) e a Energia Natural Afluente (TWh/ano) dos atuais 41% (2010) para 32% (2020) indicando uma maior fragilidade do sistema em relação a segurança energética.

Portanto do ponto de vista da operação do sistema, a maior inserção de usinas fio d'água exige que maior necessidade de despachos térmicos venham a ser realizados nos próximos anos. Nas previsões de Brito (5) as emissões decorrentes dessa necessidade operativa evoluem de 30 milhões de T CO₂ em 2010, para 170 milhões T CO₂ em 2020, caracterizando uma armadilha regulatória, ou seja, por se exigir maiores cuidados ambientais na concepção dos impactos decorrentes de alagamentos de hidroelétricas o Brasil enfrentará um crescimento das emissões de Gases de Efeito Estufa em mais de 460% em apenas 10 anos.

3.0- AS ARMADILHAS NA EXPANSÃO DO SISTEMA / SEGURANÇA ENERGÉTICA.

O racionamento de 2001 provocou tamanha influência no comportamento dos dirigentes do setor elétrico, estatal ou privado, que a então Ministra Dilma Rousseff chegou a afirmar que não faltaria mais energia ao Brasil “nem que a vaca tussa¹”. Assim, o modelo regulatório vem priorizando a segurança como seu maior valor no processo de planejamento. Medidas estabelecendo a obrigatoriedade de contratação de 100% da necessidade energética pelos agentes distribuidores com contratos de longo prazo e diversas outras regras visando proteger os investidores foram implantadas desde 2004. Entre estas, pode-se citar a liberdade de localização geográfica de novos empreendimentos de geração térmica independentemente de riscos de sub-mercado (que são alocados aos

¹ Folha de São Paulo edição de 29 de outubro de 2006.

consumidores finais de energia elétrica), criação de regras para leilões de disponibilidade com repasse automático dos custos variáveis à tarifa e forte participação do Estado em projetos de grande porte denominados como estruturantes.

Do ponto de vista da segurança energética foram criados os mecanismos de níveis metas, leilões de reserva e cada vez, com maior frequência, despachos fora da ordem de mérito. Cada uma destas medidas provocou efeitos colaterais, que podem na concepção dos autores serem classificados como armadilhas regulatórias. Na sequência vai se analisar cada um desses efeitos.

3.1 Liberdade de localização geográfica de empreendimentos termoelétricos

As regras dos leilões de disponibilidade visando à competitividade do processo (contribuição para a modicidade tarifária) e maior segurança dos empreendedores (maior atratividade para o empreendedor e atração do capital privado), inclusive transferindo ao consumidor final as eventuais distorções de preço entre submercados.

Ocorre que por razões de incentivo ao desenvolvimento regional, a região Nordeste possui incentivos fiscais inclusive oriundos de políticas do governo federal. Assim, a região se mostrou atrativa a maioria dos empreendimentos definidos nos leilões de 2007 e 2008. Castro (6) em recente texto de discussão da UFRJ analisa que a capacidade planejada dessas usinas não tem relação direta com o mercado de energia elétrica do Nordeste. Desta forma a energia produzida na região precisará ser reconduzida para outros centros de consumo, gerando investimentos não previstos no planejamento dos sistemas de transmissão (6). A necessidade destes investimentos contraria o senso comum que prescreve a alocação de empreendimentos térmicos o mais próximo das regiões de consumo. Obviamente esta situação redundará em prejuízo à modicidade tarifária.

Ainda pior, em situações pontuais caso não ocorram os investimentos em transmissão, pode-se correr o risco de se dispor de usinas térmicas, contratadas, construídas e que não possam disponibilizar todo seu potencial por carência de sistemas de transmissão.

É importante destacar também que a escolha locacional da usina com base em incentivos fiscais, muitas vezes está desconectada da questão da logística do fornecimento do combustível para a usina.

3.2 Custo variável com repasse automático às tarifas de energia elétrica

A Empresa de Pesquisa Energética - EPE, a principal entidade organizadora dos leilões possui na opinião dos autores restrições de governança, uma vez que pelas suas características de governo possui viés político com resultados esperados de contribuição às realizações do mesmo. Ou seja, é premiada para garantir oferta de energia que permita níveis de segurança adequada ao suprimento de energia e se possível com oferta a preços módicos.

A contratação por disponibilidade² funciona segundo Bezerra (7) como uma opção de compra de energia para o consumidor: a receita fixa (RF, em R\$/ano), corresponde ao prêmio da opção e o custo variável unitário (CVU) correspondente ao preço de exercício que inclui o reembolso dos custos operativos da usina, quando ela é acionada pelo ONS; e os custos de compra de energia na CCEE para atender a demanda, que seria "coberta" pela usina, quando a mesma não é acionada pelo ONS.

O objetivo da EPE é selecionar as usinas que possuam o menor preço total, considerando-se a renda fixa esperada (e exigida) pelo investidor e o custo variável que depende da tecnologia (nível de inflexibilidade e diferentes níveis de investimento inicial) e dos combustíveis (diferentes custos de operação).

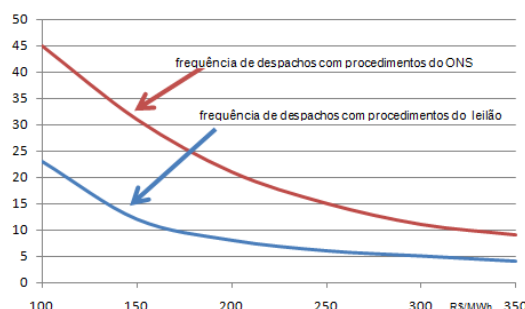


Figura 2- Frequência de despachos estimada segundo procedimentos dos leilões segundo procedimentos operativos do ONS em função do CVU (R\$/MWh)

Fonte: Elaboração própria a partir de (8) Veiga, Mário, ENASE, 2009

² Contratação de usinas térmicas que complementam nos leilões, a oferta não realizada de usinas hidroelétricas que não foram estudadas ou não conseguiram a licença prévia.

Como explica Bezerra (7), o núcleo da composição do ICB³, indicador que conjuga a composição dos custos variáveis e dos custos fixos, depende do planejador (EPE) pela tarefa de estimar antecipadamente o valor esperado dos custos variáveis de cada usina candidata, em nome dos consumidores regulados. Assim, os resultados dos leilões, muitas vezes exaltados quanto à modicidade tarifária obtida, não necessariamente representam o efeito que o consumidor de fato vai pagar a cada ano, e sim uma estimativa do que seria pago em média. Ainda segundo Bezerra (7), o único pagamento conhecido é o da parcela fixa. As demais parcelas variam a cada ano em função da hidrologia, nível de armazenamento dos reservatórios, balanço oferta x demanda, custo do combustível e muitos outros fatores.

Veiga (8) vem alertando que a metodologia utilizada pela EPE/MME não contempla os procedimentos operativos do ONS e conseqüentemente a frequência real de despacho dessas usinas, o que tem sido maior do que o previsto nas condicionantes dos leilões, assim custos adicionais serão repassados aos consumidores. A figura 2 demonstra esta situação.

3.3 Atrasos em projetos contratados em leilões de expansão

Os leilões concebidos no marco regulatório do setor elétrico brasileiro tem por objetivo dar segurança ao consumidor pela oportunidade da contestação pública entre diferentes ofertantes garantindo as melhores condições de contratação (modicidade tarifária) e seus longos prazos de contratação garantiriam a estabilidade necessária para a financiabilidade dos projetos e a atratividade dos investidores.

No entanto esta segurança pode ser afetada pelo não cumprimento dos compromissos dos empreendedores em relação aos prazos contratados. Obviamente existem penalidades para este descumprimento, sendo que atrasos exigem que o montante de energia contratada seja repostado e a usina inadimplente não recebe pagamentos enquanto a usina não estiver em funcionamento, mas tem direito de ser ressarcida pela energia contratada para esta reposição. As regras de pagamento a usina com operação atrasada são severas e podem causar prejuízos pesados, pois estabelecem que o ressarcimento pela energia de reposição se dará sempre pelo menor valor entre 4 opções possíveis⁴.

Atrasos podem ter sido decorrentes de várias razões: (i) dificuldades de obtenção das licenças ambientais⁵, (ii) dificuldades com a logística de contratação de combustíveis, quer pela localização dos empreendimentos, quer pela dificuldade de estabelecer um contrato firme com volumes de combustíveis, uma vez que existe a incerteza da frequência da ordem de despacho, (iii) dificuldades de obtenção de financiamento agravadas pela crise financeira internacional de 2008/2009, (iv) dificuldades de obtenção de financiamento pela elevada concentração de múltiplos projetos para um mesmo empreendedor.

Ressalte-se que a existência de multas e da obrigação de comprar energia para reposição do volume não entregue em decorrência do atraso pode incentivar um círculo vicioso, onde o atraso por falta de financiamento, gera penalidades e custos adicionais, o que torna mais difícil o saneamento da financiabilidade do projeto. Destaque-se que a concentração de empreendimentos contribuiu para este ciclo vicioso.

Em relação ao fator concentração de projetos em um mesmo investidor, o diretor geral da ANEEL, Nelson Hubner, se pronunciou recentemente (9): *“Você pode ter tido um erro nesse leilão de térmicas. Até por ter permitido uma posição muito maior na mão de um comprador”*, analisou, lembrando que o Grupo Bertin é, sozinho, responsável por seis empreendimentos fora de cronograma. Os demais pertencem a Fênix Energy, Floralco Açúcar e Álcool e Multiner/Gênesis. O diretor admitiu que *“poder-se-ia evitar o que aconteceu”*, mas deixou claro que não acredita na viabilidade de uma grande reformulação no modelo adotado pelo setor.

A preocupação da ANEEL é ainda mais grave, pois por conta de liminares, não tem conseguido executar as penalidades e os agentes inadimplentes com os prazos contratuais na produção de energia não tem cumprido com os regulamentos vigentes.

As usinas, que deveriam estar gerando para o sistema desde janeiro, também não depositaram garantias na CCEE e não compraram energia no mercado livre para garantir o cumprimento dos contratos que fecharam com as distribuidoras na ocasião do certame. Segundo Edvaldo Santana, diretor da agência reguladora, as usinas em atraso somam uma inadimplência de R\$330 milhões com a CCEE, que administra o mercado regulado de energia. O diretor lembrou que a falta de pagamentos decorre de liminares já deferidas. Essa situação causa ônus a todos os agentes de mercado.

³ ICB – Índice de Custo Benefício que pondera em R\$/MWh a energia “comercializada” pela usina proponente.

⁴ A discussão destas regras está ora do contexto deste artigo, mas recomenda-se a leitura BOLETIM REGULATÓRIO - Edição 009 Atrasos nas instalações de transmissão Aumento da CCC Obrigação de contratação de potência editado pela empresa PSR de 20/08/2010

⁵ Neste caso responsabilidade do empreendedor.

Advogados do escritório Kaercher e Baggio (10) argumentam sobre outra questão que merece reflexão neste debate: a real culpa do empreendedor? Seria desejável que a regulação contemplasse a responsabilidade de agentes de Estado em eventuais atrasos, o que configura ainda mais a tipologia de “armadilha regulatória”, pois culpa induzida pelo Estado redundaria em prejuízos “socializados” pelos demais agentes e consumidores.

Finalmente para complementar a análise de armadilhas decorrentes de atrasos em empreendimentos contratados, pode-se considerar que o despacho de usinas hidroelétricas por parte do ONS levando em consideração que as obras previstas performariam no tempo previsto, levam a um deplecionamento a maior dos reservatórios e consequentemente a uma maior necessidade de despachos fora de ordem de mérito (conforme abordado na seção seguinte deste artigo) e eventualmente, necessidades de revisões no status de gerenciamento das curvas de aversão ao risco e dos níveis metas. A figura 3 apresenta a revisão das curvas de aversão ao risco a partir da consideração em agosto de 2010, que várias usinas contratadas no leilão A-3 em 2008, teriam um atraso que se tornara irreversível, o que resultam em um maior dispêndio para os consumidores de energia elétrica.

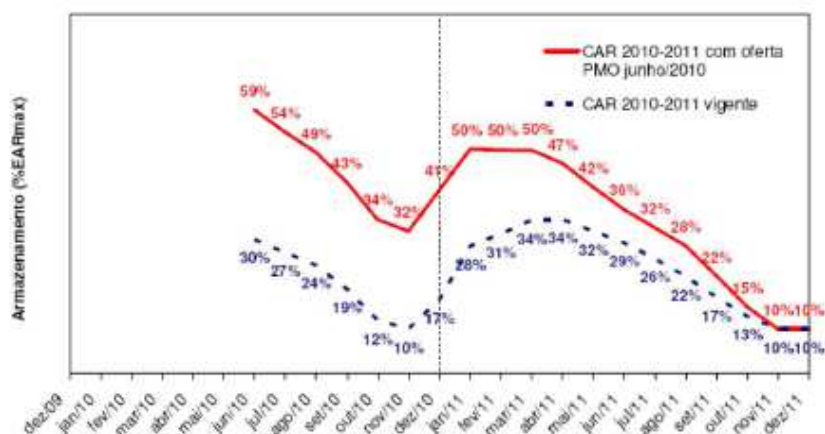


Figura 3 - Curva de Aversão a Risco do Subsistema Nordeste Antes e Depois da Redução na Oferta Programada de Energia Térmica

Fonte: (6) Castro, N. J. e outros, texto de discussão 22 do GESEL

3.4 Despachos fora de ordem de mérito

Como já analisado em seção anterior deste artigo, o racionamento de 2001 promoveu enorme preocupação com os efeitos econômicos e políticos que a sua repetição provocaria na sociedade brasileira. Esta preocupação faz sentido, pois entre os riscos incluem-se a visibilidade e sensibilidade da opinião pública para com os reguladores. Por esta razão em janeiro de 2008, em pleno período úmido quando se pressupunha reservatórios cheios e preços baixos no mercado “spot”, o PLD atingiu seus patamares máximos e os riscos de déficit atingiram valores elevados, causando várias inadimplências no mercado e sinalizando preocupação política no Governo..

A partir daí o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE autorizou que o Operador Nacional do Sistema pudesse dar ordem de despacho fora da ordem de mérito econômico. Esta nova modalidade de despacho, além de gerar custos elevados em nome da segurança energética, diminui a transparência do processo operativo e reduz artificialmente o PLD, beneficiando os agentes que não estejam 100% contratados e prejudicando (pelo menos em tese) aqueles que cumprem a determinação regulatória de estarem contratados na totalidade de suas cargas. Para que se tenha uma dimensão dos impactos econômicos dessa decisão de priorizar a segurança energética a qualquer custo, basta comparar os valores de Encargos de Serviço do Sistema (rubrica apenas de serviços ancilares usuais) que perfizeram R\$ 1,7 bilhões entre 2000 e 2008 e o mesmo encargo ESS, considerando-se a rubrica segurança energética (que contabiliza a remuneração do despacho fora de ordem de mérito) alcançou a mesma cifra⁶ apenas entre fevereiro e outubro de 2008. Por coincidência a mesma cifra de R\$ 1,7 bilhões correspondia à estimativa que Paulo Pedrosa, presidente da Abrace avaliava como sendo o dispêndio ocorrido em 2010 nesse encargo.⁷ Os reguladores decidiram pela segurança energética, mas o custo foi repassado a sociedade.

⁶ Cifras e conclusões apuradas pelos autores a partir de consultas aos relatórios da ABRACE, Encargos Setoriais - 3º. Edição de outubro de 2009 e Relatório Técnico de agosto de 2010.

⁷ Disponível em www.abrace.org.br, acesso em 10 de janeiro de 2011.

4.0- ARMADILHAS RELACIONADAS À ASSIMETRIA DO PROCESSO DE INFLUÊNCIA NA REGULAÇÃO.

Conforme aborda Almeida Prado e outros (11), entre 1998 e 2007 foram realizadas pela ANEEL 283 Audiências Públicas - AP e 68 Consultas Públicas - CP, sendo registrado um crescimento desses eventos ano a ano, o que permite inferir o crescimento da importância desses procedimentos no desenvolvimento de normas e procedimentos por parte da Agência.

Nas AP's e CP's, durante o período de 1998 a 2007, foram contabilizados 15.406 participantes, responsáveis pelo encaminhamento de 9.411 contribuições, que somaram 356 normas regulamentares entre resoluções, despachos e outros procedimentos por parte da Agência reguladora.

No mesmo artigo de Almeida Prado e outros (11) foi possível identificar grupos com interesses específicos voltados a regulação do segmento de geração de energia elétrica, sendo identificados 4 grupos distintos baseado na participação de 962 colaboradores identificados nas APs, a saber: (i) Grupo A – Empresas e/ou Organizações Associativas dos Agentes de Mercado ligados diretamente ao Serviço de Energia Elétrica; (ii) Grupo B⁸ – Órgãos de Governo na administração direta e indireta (federal, estadual e municipal, inclusive autarquias), Universidades e Outras Organizações vinculadas ou não ao Serviço de Energia Elétrica; (iii) Grupo C – Empresas, Consultorias, Organizações e Outros não vinculados diretamente ao Serviço de Energia Elétrica, e (iv) Grupo D – Consumidores ou Pessoas Físicas cuja contribuição na oportunidade não esteve vinculada a nenhuma organização formal.

As figuras 4a e 4b apresentam claramente a assimetria de participação desses diferentes agentes nos processos de discussão e de pressão para a formatação de novos regulamentos.

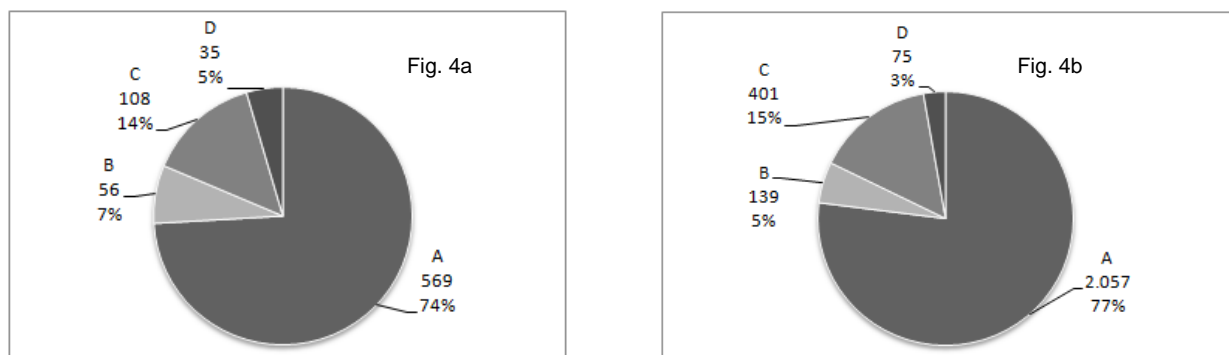


Figura 4: (a) Participação em APs do tema geração por grupo de interesse; (b) Contribuições nas APs do tema geração por grupo de Interesse.

Fonte: Almeida Prado e outros, Revista de Economia e Relações Internacionais da FAAP (11)

Embora seja relevante a iniciativa da ANEEL de propiciar a discussão pública e o recebimento de contribuições por parte dos agentes em temas relevantes, parece que esta iniciativa tem sido bem sucedida apenas parcialmente, pois os consumidores não conseguem participar ou não identificam relevância em sua inserção no processo decisório. É importante não permitir que os grandes números venham a ser considerados como os relevantes do processo participativo sem se considerar a participação relativa dos diferentes grupos de interesse, onde ainda é incipiente a participação do cliente.

5.0- CONCLUSÕES.

Talvez mais de uma dezena de exemplos que caracterizam uma “armadilha regulatória” na opinião dos autores pudesse ser agregada a este artigo, por exemplo: (i) a alocação da parcela de energia dos empreendimentos estruturantes destinada ao mercado livre e auto produção como vetor de financiamento ao mercado regulado, (ii) os retrocessos nos direitos dos consumidores na resolução 414/2010 bastante caracterizados pelos grupos de pressão de interesse nas distribuidoras nas APs e CPs realizadas para sua consolidação; (iii) a própria complexidade do setor e o número expressivo de regulamentos já publicados desde a criação da ANEEL⁹, (iv) as

⁸ Neste Grupo excetuaram-se as empresas públicas do setor de energia elétrica, uma vez que as mesmas já estão enquadradas como agentes de mercado no Grupo A;

⁹ Desde sua criação foram publicadas 8.783 resoluções dos mais diversos tipos pela ANEEL (até 8 de março de 2011).

Winston Churchill disse certa vez: “Se você tem 10.000 regulamentos então você destrói o respeito à lei”

dificuldades dos reguladores de coordenar¹⁰ aspectos conjuntos de combustíveis fósseis, uso da água e energia elétrica com políticas conjuntas.

Este artigo procura demonstrar que existem oportunidades, para uma melhor regulação melhor priorizando: (i) Consistência; (ii) Proporcionalidade; (iii) Documentação e registro; (iv) Transparência e (v) Objetivos. Particularmente o item (v) é o que guarda maior relação com o tema do artigo, onde as metas da regulação não devem ser contaminadas com outras decisões e nem contribuir para contaminá-las evitando-se futuras armadilhas regulatórias que causam prejuízos toda sociedade.

6.0- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Disponível em <http://www.ncmarkers.com/Markers.aspx?ct=ddl&sp=search&k=Markers&sv=G-23%20-%20REGULATORS%20HANGED>, acesso em 8 de março de 2011.
- (2) Kelman, J; **Desafios do regulador**, Synergia Editora, ISBN 978-85-61325-32-9, Rio de Janeiro, 2009.
- (3) Hunt & Shuttleworth, *Competition and Choice in Electricity*, John Wiley & Sons Ltd, ISBN 0-471-95782-8, England, 1996
- (4) Arculus, David (org.), **The Challenge of culture change: raising the stakes**, Better Regulation Task Force Cabinet Office, ISBN 071150458X, Londres, 2004.
- (5) Brito, Marcelle e outros; **Uma metodologia para analisar o impacto das Usinas fio d água na capacidade de regularização do sistema hidrotérmico brasileiro**, Grupo IX, XX SNPTEE, Recife, 2009.
- (6) Castro, N. J. e outros; **Contratação e atrasos de centrais termoeletricas nos leilões de energia nova**, Texto de discussão do setor elétrico no. 22, GESEL, UFRJ, Rio de Janeiro, Julho de 2010.
- (7) Bezerra, Bernardo V. e outros; **A eficiência do ICB como indicador do resultado correto do leilão de contratos por disponibilidade**, Grupo VI, XX SNPTEE, Recife, 2009.
- (8) Veiga, Mário; **Evolução do custo da energia elétrica no Brasil**, Palestra no ENASE em 29 de setembro de 2009, Rio de Janeiro.
- (9) Costa, Luciano; **Térmicas atrasadas causam rombo de R\$330 milhões no mercado de energia**, Jornal da Energia, disponível no site www.abrace.org.br, acesso em 3 de março de 2011.
- (10) Gomes, Victor J. F. & Baggio, Lucas P.; **Questões polêmicas sobre o atraso de usinas com CCEARs**, disponível em www.canalenergia.com.br, acesso em 10 de agosto de 2010.
- (11) Almeida Prado Jr; F. A. e outros; **Audiências Públicas – A experiência de formação de políticas públicas no setor elétrico brasileiro**, Revista de Relações Internacionais da Fundação Armando Álvares Penteado- FAAP, 2011, São Paulo

7.0- DADOS BIOGRÁFICOS

Fernando Amaral de Almeida Prado Jr., natural de Araçatuba, SP, nasceu em 15 de junho de 1955, é engenheiro civil (1977), mestre (1994) e doutor em Planejamento de Sistemas Energéticos (2009) pela UNICAMP; professor Doutor da Escola Politécnica da USP desde 2001 onde concluiu seu pos doutorado em 2006. Sócio da Sinerconsult Consultoria e Treinamento.

Ana Lúcia Rodrigues da Silva, natural de Bauru, SP, nasceu em 23 de agosto de 1965, é pesquisadora colaboradora da Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo da UNICAMP, onde desenvolve o seu segundo pós doutorado, possui mestrado e doutorado em Planejamento de Sistemas Energéticos, é autora dos livros “Marketing Energético” e “Comportamento do Grande Consumidor de Energia Elétrica”, é sócia da Sinerconsult Consultoria e Treinamento.

¹⁰ Desde sua institucionalização a ANEEL, a ANP, a ANATEL e a ANA publicaram apenas 3 resoluções conjuntas.