

# INTEGRAÇÃO ENTRE AS ATIVIDADES DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANEJAMENTO E REGULAÇÃO NOS MERCADOS DE ENERGIA ELÉTRICA E GÁS CANALIZADO

*Sergio Valdir Bajay<sup>1</sup>*

## Resumo

Discute-se neste trabalho as principais realizações do governo federal na cadeia – formulação de políticas públicas, planejamento e regulação – de suas intervenções nos mercados de energia elétrica e de gás canalizado nos últimos dois anos e os principais desafios que o novo governo precisa enfrentar para aprimorar este processo.

## 1 – INTRODUÇÃO

Segundo uma concepção moderna, o governo pode gerir os setores elétrico (Bajay et Carvalho, 1998) e de gás canalizado utilizando três instrumentos bem distintos e complementares:

- (i) formulação de políticas públicas;
- (ii) planejamento, indicativo no caso geral e determinativo em algumas circunstâncias específicas; e
- (iii) regulação.

Uma atuação eficaz do governo sobre estes setores exige que os instrumentos em questão sejam utilizados de uma forma autônoma entre si, mas fortemente complementar. A existência de diferentes agentes executando estes papéis distintos facilita se atingir este objetivo. Esta separação de papéis, com a otimização dos respectivos procedimentos, inclusive das interações entre os instrumentos em questão, que já teria sido desejável para se melhorar a intervenção governamental nestes setores quando os mercados ainda eram, em geral, monopolísticos e a maioria das empresas que nelas atuavam era estatal, passa a ser absolutamente essencial em mercados onde consumidores “livres” e “cativos” tem que conviver e onde não há “incentivos de mercado” para a cooperação entre as empresas concessionárias, privadas e estatais, produtores independentes e comercializadores.

A atuação eficaz e complementar preconizada no parágrafo anterior só começou a ser esboçada nos dois últimos anos, e a ausência anterior desta integração foi apontada como uma das grandes causas institucionais da crise de abastecimento de energia elétrica verificada em 2001 (Kelman *et alii*, 2001). Uma boa integração destes três instrumentos passa necessariamente por uma reestruturação do Ministério de Minas e Energia – MME, por uma definição clara de suas relações com os demais agentes que atuam no setor energético,

---

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Energia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e pesquisador do Núcleo Interdisciplinar de Planejamento Energético da UNICAMP. Diretor do Departamento Nacional de Política Energética do Ministério de Minas e Energia de abril de 2001 a dezembro de 2002.

destacando-se as agências reguladoras e as empresas concessionárias estatais a ela vinculadas, pela criação de um órgão de apoio ao MME, que possa executar de uma forma eficiente e sustentável um planejamento energético de cunho estrutural para o País, e pela revisão da legislação atual, que é um emaranhado confuso e, algumas vezes, conflitante ou vago de leis, decretos, portarias, protocolos de entendimentos, contratos de gestão, etc., que não define com clareza os papéis de cada instituição na gestão do setor e como eles devem relacionar-se entre si de uma forma harmoniosa e eficiente, independente das aptidões de seus dirigentes (Bajay, 2001). No caso do setor elétrico, em 2002 havia um trabalho em curso no MME neste sentido, voltado para a elaboração de um Código de Energia Elétrica, conforme proposto ainda durante os estudos do Projeto RE-SEB, em meados da década de 90.

A formulação de políticas públicas na área de energia e a realização de estudos prospectivos de planejamento da expansão do setor energético são responsabilidades do MME, que, de fato, nunca esteve adequadamente estruturado para exercê-las com eficiência e continuidade. Durante a vigência do modelo setorial estatal, coube à Eletrobrás e à Petrobrás realizar estas tarefas para os setores elétrico e de petróleo e gás, respectivamente, restando ao Ministério o papel de homologá-las. A implantação de um novo modelo setorial, há alguns anos atrás, que privilegia a busca de competição, onde ela for possível, e a atração de investimentos privados, valorizou em excesso a atividade de regulação de mercado e relegou a um segundo plano a formulação de políticas energéticas e a realização de exercícios de planejamento. Isto ocorreu não só no Brasil, mas também em alguns outros países que estavam passando por esta mesma transição na organização de suas indústrias de suprimento de energia. No caso brasileiro, a crise de abastecimento de energia elétrica em 2001 revelou com bastante clareza esta falha. O novo governo federal, no entanto, deve tomar cuidado agora para não criar um outro problema, que pode ter conseqüências tão graves quanto o anterior, que é minimizar a importância da atividade de regulação e retirar a sua indispensável autonomia.

Apresenta-se, a seguir, uma pequena síntese das principais realizações do governo federal no que diz respeito à formulação de políticas energéticas, realização de exercícios de planejamento da expansão e regulação dos mercados de energia elétrica e gás canalizado, nos dois últimos anos, destacando-se as principais questões pendentes e os desafios a elas associadas que o novo governo terá que enfrentar. Propõe-se, então, uma nova estrutura institucional e organizacional para o Ministério de Minas e Energia executar de uma forma eficiente as atividades de formulação de políticas energéticas e planejamento, assim como as principais interações que o MME deve ter com a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional do Petróleo (ANP) e Agência Nacional de Águas (ANA), para que a atividade de regulação esteja devidamente harmonizada com as atividades sob responsabilidade do Ministério, e com as secretarias de energia, de recursos hídricos e de meio ambiente dos governos estaduais, além dos comitês de bacias hidrográficas, para que se tenha uma efetiva descentralização, com uma eficiente coordenação central, de todas as atividades da cadeia de atuação governamental nestes mercados.

## **2 – ATUAÇÃO RECENTE DO MME E DAS AGÊNCIAS REGULADORAS**

As principais leis promulgadas nos dois últimos anos que são de interesse do setor energético são: a Lei nº 10.295, de 17/10/2001, que permite que o governo estabeleça níveis máximos de consumo energético específico, ou níveis mínimos de eficiência energética para equipamentos produzidos no País ou importados e que ele promova medidas de eficiência energética em edifícios; a Lei nº 10.336, de 19/12/2001, que institui a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide); a Lei nº 10.433, de 24/04/2002, que dispõe sobre a autorização para a criação do Mercado Atacadista de Energia Elétrica – MAE, como pessoa jurídica de direito privada regulada e fiscalizada pela ANEEL, e não auto-regulada como anteriormente; a Lei nº 10.438, de 26/04/2002, que, entre outras providências, dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária e universalização do serviço público de energia elétrica, e cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa) e a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE); a Lei nº 10.453, de 13/05/2002, que dispõe sobre subvenções ao preço e ao transporte de álcool combustível e subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo – GLP; a Lei nº 10.604, de 17/12/2002, que, entre outras providências, dispõe sobre recursos para subvenção a consumidores de energia elétrica da Subclasse Residencial Baixa Renda, define que, a partir de 1º de janeiro de 2003, as concessionárias de serviço público de distribuição somente poderão, salvo algumas exceções previstas na Lei, estabelecer contratos de compra de energia elétrica por meio de licitação, na modalidade de leilão, ou por meio dos leilões públicos das empresas geradoras previstos na Lei nº 10.438, e autoriza a concessão de subsídio, não ultrapassando a R\$ 500.000.000,00 por ano, para redução da tarifa de transporte de gás natural com recursos provenientes de parcela do produto da arrecadação da Cide; e a Lei nº 10.636, de 30/12/2002, que dispõe sobre a aplicação dos recursos originários da Cide e cria o Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (FNIT).

O MME lançou em 2002 três planos decenais de expansão para o setor elétrico – a versão final do Plano 2001-2010 em abril, um sumário executivo do Plano 2002-2011 em novembro e um sumário executivo do Plano 2003-2012 em dezembro (CCPE, 2002), atualizando esta atividade que estava atrasada desde 1999. O CNPE, por seu turno, com o devido apoio da Secretaria de Energia (SEN) do MME, divulgou, em dezembro de 2001, suas primeiras projeções, a longo prazo, da matriz energética nacional; estas projeções foram melhoradas, do ponto de vista metodológico, e atualizadas em dezembro de 2002 (CGEP, 2002). No segundo semestre de 2002 a SEN/MME iniciou as primeiras atividades de planejamento integrado de recursos energéticos em bacias hidrográficas, uma forma descentralizada de planejamento na qual se espera envolver diversos órgãos e empresas ligadas ao governo federal e governos estaduais e municipais.

O MME, os demais ministérios que compõem o CNPE, a ANEEL, a ANP e a ANA trabalharam juntas no âmbito da Câmara de Gestão da Crise de Energia (GCE) e da Câmara de Gestão do Setor Elétrico (CGSE), conseguindo diversos resultados positivos – alguns deles refletidos nas leis supra-citadas - na gestão da crise de abastecimento de eletricidade de 2001 e em melhorias no modelo do setor elétrico, este último no âmbito do Comitê de Revitalização da GCE/CGSE (2002). Há ainda, no entanto, inúmeras questões a serem consolidadas pelo novo

governo, tais como, por exemplo, minimização dos futuros incrementos das tarifas de energia elétricas e gás canalizado, diminuição gradual dos subsídios cruzados embutidos nas tarifas dos consumidores eletro-intensivos, regulamentação do Proinfa, otimização da expansão do gás natural no País, com a criação de programas de fomento realistas para termelétricidade, co-geração a gás, gás natural veicular e mercados industriais para fornecimentos interruptíveis, integração entre políticas energéticas e ambientais, etc.

### **3 – RESTRUTURAÇÃO DO MINISTÉRIO E CRIAÇÃO DE UM ÓRGÃO DE APOIO PARA AS ATIVIDADES DE PLANEJAMENTO**

Há uma premente necessidade de se realizar estudos prospectivos mais elaborados para os principais segmentos do setor energético; o próprio planejamento do setor elétrico hoje necessita de tais estudos para energéticos como o gás natural, carvão, biomassa, energia eólica, etc., a fim de garantir a consistência e a confiabilidade deste planejamento.

A formulação de políticas públicas na área de energia é uma típica atividade de governo, enquanto que o exercício da regulação constitui-se em uma atividade de Estado, calcada na regulamentação da legislação vigente e exercida sob uma perspectiva de longo prazo. A atividade de planejamento possui ambas as características; de um lado ela propicia um suporte quantitativo na formulação das políticas energéticas do governo e do outro ela deve sinalizar à sociedade metas de longo prazo, que extrapolam em geral o mandato do governo e freqüentemente fornecem elementos essenciais para uma boa execução da atividade de regulação. Logo, uma estrutura organizacional eficaz para a execução dos exercícios de planejamento deve contemplar estas suas duas características.

Atualmente tanto o MME como o CCPE não estão devidamente aparelhados para realizar um bom planejamento da expansão, nem para o setor elétrico quanto mais os estudos mais abrangentes aqui assinalados. Logo, ambos precisam ser urgentemente reestruturados. Cabe ao MME definir os estudos de planejamento necessários para se quantificar metas para as potenciais políticas energéticas analisadas pelo CNPE, ou seja, os estudos de caráter mais conjuntural, enquanto que se tem que procurar um sucedâneo do CCPE, como um órgão de apoio do Ministério, para a execução dos exercícios de planejamento da expansão de caráter mais estrutural, tais como planos decenais e planos de longo prazo, para o setor energético como um todo. Os custos marginais oriundos destes exercícios são balizadores fundamentais para a formulação de políticas públicas e para a prática da regulação, por parte do governo, e para a realização do planejamento estratégico, por parte dos agentes que atuam no setor, além de influenciar na formação de preços dos energéticos. A descontinuidade dos exercícios de planejamento, a sua baixa valorização pelo próprio governo e as freqüentes oscilações, de caráter conjuntural, nas políticas energéticas, que marcaram a atuação do MME até 2001, aumentaram muito a percepção dos hoje genericamente – e erroneamente – denominados “riscos regulatórios”, pelos agentes.

A necessidade mais premente na reestruturação do Ministério de Minas e Energia é a criação de uma carreira própria, de nível superior, com características

multidisciplinares<sup>2</sup>, voltada para a formulação de políticas públicas na área de energia e para a demanda e utilização dos mais variados tipos de exercícios de planejamento. Esta nova carreira poderia ser denominada de analista de política energética e iria requerer um projeto de lei para implantá-la, nos moldes das carreiras criadas na década de 90, na administração pública federal, de analista de finanças e controle e de especialista em políticas públicas e gestão governamental. O ingresso na carreira se daria por concurso público.

É fundamental, também, se aumentar o número de DAS de nível mais elevado no Ministério, a fim de se poder atrair profissionais devidamente gabaritados e experientes para exercer os cargos de confiança necessários para se complementar o quadro permanente próprio, a ser criado, nos moldes aqui propostos.

Se a realização dos objetivos anteriormente descritos puder ser facilitada pela criação de novas secretarias no MME, isto certamente deve ocorrer. Secretarias de cunho setorial – energia elétrica, petróleo e gás, etc. – não constituem a melhor opção, mas se isto vier a ocorrer é fundamental que as atividades de planejamento estejam concentradas em uma única secretaria, que lhes garanta uma abordagem integrada, multisetorial. Esta mesma secretaria deve compatibilizar e consolidar as propostas de novas políticas energéticas emanadas das eventuais secretarias setoriais, antes delas serem analisadas pelo CNPE.

Um órgão de apoio ao MME nas atividades de planejamento pode ter várias formas jurídicas possíveis, tais como uma fundação, uma agência executiva, uma autarquia especial, uma organização da sociedade civil de interesse público ou uma organização social.

A última destas alternativas possui a vantagem de possibilitar bastante flexibilidade no funcionamento da nova instituição, em termos de constituição de um quadro apropriado de técnicos especializados, necessários ao bom funcionamento do órgão, e facilidades para a contratação de serviços. O MME controlaria o seu órgão de apoio pelos seus resultados, através de um contrato de gestão. Por outro lado, os agentes do mercado poderiam supervisionar o funcionamento do órgão, assim com participar nas definições das diretrizes que nortearão a sua atuação, através dos assentos a que teriam direito no seu Conselho Administrativo, que seria compartilhado com representantes dos vários ministérios que compõem o CNPE. Isto asseguraria a transparência e neutralidade fundamentais para uma boa aceitação e extensiva utilização do planejamento indicativo por parte dos inúmeros órgãos governamentais e agentes econômicos que atuam no setor energético brasileiro. Estas características fundamentais para o bom funcionamento do atual modelo institucional do setor energético brasileiro, caracterizado pela atuação tanto de empresas privadas como estatais e esta últimas concorrendo com as primeiras, ao mesmo tempo em que realizam diversas tarefas de interesse estratégico para o governo, não seriam satisfeitas se este planejamento voltar a ser feito por empresas estatais, como defendem alguns.

Este tipo de solução foi implementado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia - MCT, que criou recentemente o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, como uma Associação Civil, sem fins lucrativos, que tem como finalidade promover o desenvolvimento científico e tecnológico através da

---

<sup>2</sup> Destaque-se as áreas de conhecimento em engenharia, economia e direito.

realização de estudos e pesquisas prospectivas. O segundo passo foi qualificar a CGEE, junto ao governo, como uma organização social que atua como uma secretaria técnica junto aos Fundos Setoriais e aos programas e projetos especiais do MCT.

Caberia ao órgão de apoio ao MME executar estudos prospectivos, regulares e especiais, de planejamento da expansão dos sistemas energéticos.

Os estudos prospectivos regulares de planejamento da expansão, tais como planos decenais e planos de longo prazo, seriam definidos, inclusive quanto à sua periodicidade, na legislação que criaria o órgão de apoio. Já os estudos especiais de planejamento, por exemplo relacionados com análises sendo efetuadas no âmbito dos comitês técnicos do CNPE, ou das secretarias do MME, seriam demandadas pelo Ministério, seguindo procedimentos pré-estabelecidos.

Como principais produtos dos estudos regulares de planejamento executados pelo órgão de apoio do MME ter-se-ia:

- Planos decenais de expansão, publicados anualmente, para:
  - Energia elétrica;
  - Combustíveis fósseis;
  - Fontes renováveis de energia; e
  - Programas de eficiência energética
- Plano estratégico de expansão do setor energético a longo prazo (vinte anos), publicado a cada cinco anos, com ênfase na prospecção tecnológica e em planos, governamentais e da iniciativa privada, de longo prazo, para o desenvolvimento regional, industrial, agrícola e do setor de transportes. Este plano seria atualizado anualmente, para efeito de prover as bases para a elaboração das projeções da matriz energética nacional, pelo CNPE.

Destaque-se, ainda, o importante papel que este órgão de apoio do MME terá na gestão do sistema nacional de informações energéticas, ora sendo implantado no Ministério, e no acompanhamento da evolução tecnológica e da capacitação industrial na área de energia.

Concluídos os estudos de planejamento efetuados pelo seu órgão de apoio, tanto os regulares como os especiais, caberia à equipe do Ministério utilizar os seus resultados nos exercícios de formulação de políticas públicas na área de energia.

A Resolução CNPE no. 16, de 22 de novembro de 2002, através de seu Art. 3º, estabelece que o MME deverá adotar, de imediato, as providências necessárias à criação de um órgão de apoio ao planejamento das atividades do setor energético, intitulado Centro de Estudos e Planejamento Energético – CEPEN.

#### **4 – RELAÇÕES DO MME COM OS PRINCIPAIS AGENTES DO SETOR ENERGÉTICO BRASILEIROS, DESTACANDO-SE A ANEEL, ANP E ANA**

O MME precisa aprofundar mais o trabalho conjunto e os intercâmbios formais com outros ministérios e suas agências, secretarias estaduais, agentes do mercado e com suas empresas estatais e agências reguladoras.

##### **4.1 – RELAÇÕES COM OUTROS MINISTÉRIOS E SUAS AGÊNCIAS E INSTITUTOS / CENTROS DE ESTUDOS**

No primeiro semestre de 2002 foi assinado um acordo de cooperação entre o MME e o Ministério do Meio Ambiente (MMA), estabelecendo uma Agenda Ambiental para o Setor Elétrico, para ser implantada entre a Secretaria de Energia (SEN) do MME e a Secretaria de Qualidade Ambiental do MMA. Esta agenda visa ampliar a ação conjunta das duas secretarias na formulação de políticas energéticas e ambientais mais integradas, no âmbito dos comitês técnicos do CNPE e Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), além de uma participação mais pró-ativa da Secretaria de Qualidade Ambiental na definição, pela SEN, das diretrizes ambientais empregadas nos planos de expansão do setor elétrico. A atuação conjunta destes dois ministérios era mínima antes da crise de abastecimento de energia elétrica em 2001, tendo se acentuado, mas ainda muito aquém das necessidades e focada em projetos específicos, em 2001 e 2002, no âmbito da Câmara de Gestão da Crise de Energia (CGE) e Câmara de Gestão do Setor Elétrico (CGSE). É desejável que a Agenda seja ampliada para cobrir todo o setor energético. Independente desta possível ampliação, o acordo de cooperação precisa ser aditado, frente à programada formação de novas secretarias no MME, em substituição à Secretaria de Energia.

No segundo semestre de 2001 a Secretaria de Energia assinou um Acordo de Cooperação Técnica com a Agência Nacional de Águas (ANA), vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, que apresentou poucos resultados até agora, como uma atividade bilateral. Por outro lado, a ANA colaborou substancialmente com o MME em 2001 e 2002, no âmbito da Câmara de Gestão da Crise de Energia (GCE) e da Câmara de Gestão do Setor Elétrico (CGSE), inclusive em diversos grupos de trabalho do Comitê de Revitalização da GCE/CGSE. Como a ANA é um misto de agência executiva, que implementa políticas de recursos hídricos, e agência reguladora, que outorga e fiscaliza direitos de uso da água, no âmbito do governo federal, propõe-se que se substitua o acordo de cooperação técnica entre a Secretaria de Energia e a ANA por um acordo tripartite ANA/MME/ANEEL, mais abrangente, envolvendo as inúmeras interfaces que hoje existem entre as três instituições, na área de recursos hídricos, relacionadas à implantação de políticas públicas, planejamento e regulação.

A colaboração do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), de uma forma geral, e do seu Instituto de Pesquisas Econômicas (IPEA), em particular, com o MME na elaboração dos planos decenais e do plano energético de longo prazo é fundamental para garantir que o planejamento energético do MME esteja devidamente alinhado ao planejamento econômico do País e ao planejamento dos outros setores do governo (indústria, agricultura, transportes, etc.). Esta colaboração ocorreu em uma pequena escala em 2001 e 2002, devendo, no entanto, ser ampliada e formalizada através de um convênio ou acordo de cooperação.

O Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) é responsável pela coordenação dos comitês gestores dos fundos setoriais de energia, de petróleo e de recursos hídricos, nos quais o MME tem assento e que hoje provém importantes recursos para projetos de P&D de interesse do MME. O MCT, através do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), a ele vinculado, começou a elaborar em 2002 inúmeros estudos prospectivos relativos a desenvolvimentos tecnológicos no longo prazo, no Brasil e no exterior, vários deles de grande interesse para o MME, sobretudo para subsidiar a montagem dos cenários alternativos de desenvolvimento empregados no plano energético de longo prazo

do MME. Propõe-se que o MME firme um convênio ou acordo de cooperação tripartite com o MCT e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), não só para a realização e utilização conjunta destes estudos prospectivos, como também para uma atuação concertada no que diz respeito ao estabelecimento de políticas amplas e eficazes para a devida concatenação entre programas de P&D na área de energia, sob responsabilidade compartilhada entre o MCT e o MME, e programas de industrialização eventualmente decorrentes destes programas, nos quais o papel do MDIC é essencial. O estabelecimento de políticas de fomento ao desenvolvimento industrial de tecnologias na área de energia de interesse estratégico, já implantadas em pequena escala no País ou que se pretenda atrair do exterior, também fariam parte do convênio ou acordo em questão.

#### **4.2 – O PROTOCOLO COM O ONS**

O Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS é responsável pelo planejamento da operação e pelo despacho das usinas que compõem o sistema hidrotérmico nacional.

Segundo um Protocolo de Entendimentos, assinado em 4 de maio de 2000 entre o ONS e o MME, cabe também ao ONS elaborar anualmente a Proposta de Ampliações e Reforços das instalações da rede básica de transmissão nos sistemas elétricos interligados, para um horizonte de até três anos a partir do ano em curso, encaminhando-a, até o último dia do mês de março, ao MME, que, interagindo com as entidades envolvidas, deverá compatibilizá-la com o Plano Determinativo da Transmissão, elaborado pelo CCPE, enviando-a, já incorporada a este último, à ANEEL no prazo de até três meses.

Alguns outros procedimentos importantes para o relacionamento entre o ONS e o MME, no que tange à expansão do sistema de transmissão, estabelecidos no Protocolo são:

- (i) Cabe ao ONS a avaliação das solicitações de acesso observando que, quando for identificada a necessidade de ampliações e reforços na rede básica, que alterem o planejamento da expansão dos sistemas elétricos anteriormente elaborado pelo CCPE, deverá comunicar este particular ao CCPE para que sejam realizados os ajustes necessários, dentro dos prazos estabelecidos para a solicitação de acesso;
- (ii) Caso o ONS identifique, no desenvolvimento de suas atividades, uma necessidade emergencial de propor reforços na rede básica, deverá encaminhar a correspondente proposta diretamente à ANEEL, informando este particular ao MME e ao CCPE;
- (iii) O ONS utilizará como insumo as previsões e cenários de mercado elaborados pelo CCPE, adequando tais informações à suas necessidades específicas;
- (iv) O ONS e o CCPE consolidarão e utilizarão um único sistema de informações técnicas do sistema elétrico; e
- (v) O ONS e o CCPE constituirão comissão mista para compatibilizar os critérios e os procedimentos para estudos, o fluxo e o conteúdo das informações necessárias ao desenvolvimento de suas atividades, bem como os prazos adequados aos processos de cada instituição.

Este Protocolo foi praticado com êxito na compatibilização entre o Plano de Ampliações e Reforços (PAR) do ONS e o Programa Determinativo da



Transmissão (PDET) do CCPE, resultando em documentos consolidados de obras para os períodos 2001-2003, 2002-2004 e 2003-2005, que foram encaminhados à ANEEL em 2000, 2001 e 2002, respectivamente. Para os demais procedimentos, especialmente aqueles relacionados com os trabalhos da comissão mista para compatibilização de sistemas de informações, critérios e procedimentos, embora algumas iniciativas tenham sido feitas, não se registrou progresso relevante.

De um lado, frente a este problema, a Secretaria de Energia do MME e o ONS chegaram a tomar algumas providências, preliminares, em 2002 para tentar aplicar o Protocolo em sua plenitude, envolvendo todos os procedimentos nele previstos, além de eventualmente ampliá-lo com o objetivo de buscar uma maior compatibilização entre os critérios empregados no planejamento da operação do parque gerador brasileiro, sob responsabilidade do ONS, e o planejamento de sua expansão, sob encargo do MME, via CCPE. Por outro lado, tal Protocolo de Entendimentos é um instrumento legal muito frágil, que depende, para sua adequada aplicação, da compreensão e boa vontade dos dirigentes e equipes técnicas envolvidas; ele precisa ser substituído por um documento de maior valor jurídico, com maiores chances de ser plenamente respeitado, compatível com outros instrumentos legais existentes relacionados ao objeto do Protocolo.

#### **4.3 – CONTRATOS DE GESTÃO ENTRE O MME E AS EMPRESAS ESTATAIS A ELA VINCULADAS**

Tem-se hoje uma estrutura mista, composta de empresas privadas e estatais, tanto no setor elétrico como na indústria de petróleo e gás. O modelo institucional vigente prevê que haja uma competição entre elas na geração e comercialização de eletricidade e na exploração, produção, importação, transporte e processamento de petróleo e gás.

Por outro lado, o governo, corretamente, não abre mão de utilizar as empresas estatais em programas e atividades que sejam de seu interesse estratégico. Atualmente, por exemplo, a Eletrobrás é responsável pelo gerenciamento dos programas Procel, Luz no Campo e Proinfa e a Petrobrás pelo programa Conpet, além de auxiliar na consecução de metas de política energética do governo, como, por exemplo, associando-se a empreendedores privados em projetos de usinas termelétricas a gás, para alavancar o Programa Prioritário de Termelétricidade – PPT, ou, então, metas de curto prazo de controle inflacionário, limitando a magnitude e ajustando os momentos de reajustes de seus produtos.

É fundamental que se delimite com a maior clareza possível as fronteiras entre estes dois tipos de atividades, colocando-se uma “muralha chinesa” entre elas. Além disso, para que as empresas estatais possam competir no mercado sem privilégios e sem restrições indevidas, as diretorias destas empresas precisam ter liberdade de atuação neste campo, sendo cobradas pelos resultados obtidos.

As metas e respectivas cobranças pelos dois tipos de atividades acima mencionadas – as concorrenciais e as estratégicas – deveriam ser estabelecidas em contratos de gestão bem formulados, além de se continuar usando os instrumentos já existentes: metas do Programa Plurianual (PPA), controlado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e fiscalização do Tribunal de Contas da União.

Os contratos de gestão tem que ser simples e devem possuir metas que almejem ganhos significativos, porém realistas, em relação ao desempenho atual das empresas, para que estes contratos tenham a devida credibilidade junto à sociedade. As metas em questão devem ser fixadas em função dos interesses estratégicos do governo e da performance verificada em empresas, estatais e privadas, eficientes de porte e atividades comparáveis, no Brasil e no exterior.

#### **4.4 – RELAÇÕES COM OS AGENTES PRIVADOS, CONSUMIDORES E COM O PÚBLICO EM GERAL**

O MME, agora, e seu órgão de apoio para as atividades de planejamento energético, em um futuro próximo, devem passar a empregar toda uma gama de instrumentos, tais como audiências públicas, consultas públicas pela Internet, realização de seminários, convites para participação em comitês técnicos, etc., para se relacionar com os agentes privados, consumidores e com o público em geral. O Ministério já tem uma pequena experiência neste sentido com os comitês técnicos do CNPE e do CCPE e a realização de alguns seminários e audiências públicas, que precisa ser ampliada em muito. As experiências maiores da ANEEL, ANP e dos órgãos reguladores na área de meio ambiente podem ser muito úteis para o Ministério nesta empreitada.

#### **4.5 – CONTRATOS DE GESTÃO DO MME COM A ANEEL E A ANP**

De acordo com a legislação vigente (Art. 7º da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996), as diretrizes de políticas energéticas e as metas de planejamento, além de eventuais objetivos administrativos, do governo devem ser formalmente comunicados pelo MME à ANEEL através de um contrato de gestão. Tal contrato foi assinado em março de 1998, com uma vigência até dezembro de 2000 e objetivos e metas estabelecidas ao longo de um período que se estendeu até dezembro de 1999. O cumprimento do contrato foi devidamente monitorado pelo MME durante os dois primeiros anos e não mais em 2000.

Um novo contrato, para suceder o anterior, foi objeto de diversas negociações entre o MME e a ANEEL durante 2001 e 2002, não tendo, no entanto, recebido a devida priorização tanto pelo ministério como pela agência, já que ambas estavam atuando juntas, no âmbito da GCE/CGSE, nas questões mais relevantes para ambas, desde o início da crise de abastecimento de energia elétrica. Apesar do longo tempo em que as negociações se arrastaram, elas finalmente foram concluídas em meados de dezembro de 2002. A minuta a que se chegou estipula um prazo de validade do contrato até dezembro de 2004 e fixa metas de desempenho da ANEEL para 2003, aderentes com as metas que a agência estabeleceu no âmbito do Programa Plurianual (PPA) do MPOG. Segundo esta minuta, no último bimestre de cada exercício civil o MME e a ANEEL devem repactuar as metas para o exercício seguinte; além disso, em até 15 dias, a partir da assinatura do contrato, deve ser firmado um Protocolo de Entendimentos entre o MME e a ANEEL, com objetivo de definir o relacionamento necessário entre ambas para facilitar a implementação das medidas necessárias relativas à implementação das políticas e diretrizes de planejamento necessárias para ambas as partes. Dado que o mandato do governo estava prestes a expirar,

o Ministro de Minas e Energia preferiu deixar a assinatura deste contrato de gestão para o seu sucessor, o que ainda não ocorreu. O Tribunal de Contas da União já advertiu tanto o MME como a ANEEL, em 2001 e 2002, sobre o descumprimento do Art. 7º da Lei nº 9.427.

Diferente do que ocorreu com a ANEEL, a Lei nº 9.478, de 1997, que criou a Agência Nacional de Petróleo (ANP), vinculada ao MME, não exigiu um contrato de gestão entre o ministério e a agência. Esta assimetria evidentemente não é justificável de forma alguma. O governo federal deve, por conseguinte, elaborar um projeto de lei que homogeneíze as relações de todas as suas agências reguladoras com os ministérios a elas vinculados, de preferência através de contratos de gestão, sem lhes subtrair a autonomia que é essencial ao exercício da regulação. Simultaneamente, o MME deve começar a negociar os termos de um contrato de gestão com a ANP.

## **5 – A QUESTÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO**

Algumas questões na área de energia, como, por exemplo, restrições locacionais para usinas termelétricas, fomento à geração distribuída de eletricidade, de uma forma geral, e com fontes renováveis de energia, em particular, programas de eletrificação rural, programas de eficiência energética, priorização de certos usos finais para o gás natural, para efeito de políticas tarifárias, e subsídios tarifários para populações de baixa renda, podem ser melhor tratados, inclusive em termos de interação com as partes interessadas, de uma forma descentralizada.

Além disso, as políticas e o planejamento energético cada vez mais dependem das políticas ambientais, incluindo a questão dos usos múltiplos da água e sua priorização, e os Sistemas Nacionais do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos são descentralizados, envolvendo, além do governo federal, também os governos estaduais e municipais. Logo, tem-se aí mais um forte motivo para que se comece a descentralizar a formulação de políticas e o planejamento energético no País. A Lei nº 9.478, de 1997, que criou o CNPE e definiu as suas atribuições, requer que o órgão realize projeções regionais da matriz energética brasileira e isto não foi feito até agora.

Na área de regulação dos mercados de energia, a Constituição garante aos Estados a concessão e a regulação das atividades de distribuição e comercialização aos consumidores finais de gás canalizado. Uma nova lei, no entanto, deve ser promulgada para facilitar a interação entre a regulação *upstream* da indústria do gás, a cargo da ANP, que tem buscado a competição possível, e a regulação *downstream* desta indústria, a cargo dos governos/agências estaduais, que, com raras exceções, ainda não tem se preocupado com a questão da competição possível entre comercializadores de gás; esta falta de concatenação tem tido sérios reflexos na expansão do gás em mercados de grande porte, tais como a termelétricidade, co-geração e fornecimentos interruptíveis para a indústria.

Há uma grande assimetria na Constituição Brasileira, que, diferente do tratamento dado ao gás canalizado, outorga só à União a concessão e regulação de toda a cadeia da energia elétrica. A ANEEL, responsável por estas atividades, tem tentado contornar este problema através de convênios assinados com agências reguladoras estaduais, em que repassa algumas de suas atividades

com maior impacto local, tais como a regulação e fiscalização da distribuição, da geração distribuída e de programas de eficiência energética e de P&D, a ouvidoria e a mediação de conflitos. É provável que, a médio prazo, a responsabilidade por estas atividades seja definitivamente repassada, através de emenda constitucional, aos estados.

O MME precisa, o mais rápido possível, recuperar o tempo perdido investindo com determinação na descentralização de parte de suas atividades, mantendo, no entanto, uma sólida coordenação central. Esta descentralização pode se dar inicialmente através de uma participação mais pró-ativa do representante dos estados brasileiros nos trabalhos do CNPE, de convênios firmados com secretarias estaduais de energia, meio ambiente e recursos hídricos e órgãos a eles associados e com uma expansão dos estudos de planejamento integrado de recursos energéticos no âmbito de bacias hidrográficas.

O eventual sucesso deste processo de descentralização nas atividades de formulação de políticas e planejamento energético irá valorizar e expandir a atividade de regulação de mercados de energia nos estados.

## **6 - CONCLUSÕES**

Este trabalho apresentou, de uma forma sintética, as principais medidas de formulação de políticas energéticas, planejamento e regulação dos mercados de energia elétrica e gás canalizado, tomadas nos últimos dois anos, indicando questões não resolvidas e os principais desafios colocados para o novo governo federal. Ele indica, também, as transformações pelas quais os MME deverá passar, em termos estruturais e de relacionamento com os agentes destes mercados, para poder vencer estes desafios.

## **7 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Bajay, Sergio Valdir (2001). Reestruturação do MME e Criação de um Órgão de Apoio, Relatório Técnico do Departamento Nacional de Política Energética, Secretaria de Energia, Ministério de Minas e Energia, Brasília.
- Bajay, Sergio Valdir et Eliane Bezerra de Carvalho (1998). “Planejamento indicativo: Pré-requisito para uma boa regulação do setor elétrico” in Anais do 3º Congresso Brasileiro de Planejamento Energético. UNICAMP / USP / EFEI / SE-SP / SBPE, São Paulo, p. 324-8.
- CCPE (2002). Plano Decenal de Expansão 2002-2012 – Sumário Executivo (versão preliminar). Secretaria de Energia, Ministério de Minas e Energia, Brasília.
- CGEP (2002). Plano de Longo Prazo – Projeção da Matriz – 2022: Sumário Executivo. Departamento Nacional de Política Energética, Secretaria de Energia, Ministério de Minas e Energia, Brasília.
- Comitê de Revitalização do Modelo do Setor Elétrico (2002). Relatório de Progresso nº 4 – Ano 2002. Câmara de Gestão do Setor Elétrico, Conselho Nacional de Política Energética, Brasília.
- Kelman, Jerson, Altino Ventura Filho, Sergio Valdir Bajay, João Camilo Penna et Cláudio Luiz da Silva Haddad (2001). Relatório da Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica (criado por Decreto do Presidente da República, em 22 de maio de 2001). Agência Nacional de Águas, Brasília.