



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

01/GCR/17

22 a 25 de outubro de 2017
Curitiba - PR

GRUPO - 6

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

**UMA AVALIAÇÃO ESTRUTURADA DO ARRANJO INSTITUCIONAL-REGULATÓRIO DO SETOR ELÉTRICO
BRASILEIRO: VISÕES DOS PRINCIPAIS AGENTES E INSUMOS PARA APERFEIÇOAMENTO DO MODELO**

**Eduardo Müller-Monteiro (*)
INSTITUTO ACENDE BRASIL**

**Patricia Guardabassi
INSTITUTO ACENDE BRASIL**

**Richard Lee Hochstetler
INSTITUTO ACENDE BRASIL**

RESUMO

Este Informe Técnico desenvolve um diagnóstico das principais deficiências e virtudes do mercado elétrico brasileiro por meio de uma pesquisa com profissionais de reconhecida experiência nos elos da cadeia de valor do setor (geração, transmissão, distribuição, comercialização e consumo) e autoridades (MME, Aneel, TCU e ONS). Foram entrevistados, ao longo do primeiro semestre de 2015, 27 profissionais a partir de um questionário estruturado com 42 questões. O trabalho trouxe contribuições para os seguintes temas: planejamento da expansão; sistemática de leilões; transmissão; aspectos operacionais da geração hidrelétrica e da geração termelétrica; distribuição; comercialização; mercado de curto prazo; e governança institucional.

PALAVRAS-CHAVE

Regulação, Governança Setorial, Mercado de Energia, Planejamento da Expansão, Setor Elétrico

1.0 - INTRODUÇÃO

O aperfeiçoamento regulatório e institucional do mercado de energia elétrica depende do desenvolvimento de um claro diagnóstico sobre os principais problemas que o setor enfrenta e da definição das políticas públicas adequadas para a solução dos mesmos.

No entanto, a análise de questões regulatórias no setor elétrico brasileiro é especialmente complexa devido à grande diversidade dos agentes atuantes no atual mercado. Uma mesma regulamentação pode ter impactos muito diferentes para seus distintos agentes. Essa diversidade surge das múltiplas fontes energéticas e tecnologias empregadas, da variedade de contratos firmados entre os agentes, dos diferentes perfis de carga dos consumidores, entre outros. Portanto, a avaliação de qualquer alteração no marco legal ou regulatório do setor precisa considerar as particularidades dos agentes do setor e suas interdependências.

Esse Informe Técnico sumariza uma das etapas do projeto de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) intitulado "Arquitetura de mercado para a comercialização de energia elétrica no Brasil: análise, simulação e propostas", regulado pela Aneel (PD-0678-0314-2014). As empresas financiadoras são EDF Norte Fluminense (proponente), EDP e Energisa e a entidade executora é o Instituto Acende Brasil.

2.0 - METODOLOGIA

A metodologia adotada foi baseada em uma pesquisa qualitativa com os agentes por meio de entrevistas classificadas na literatura especializada como “semiestruturadas” e “em profundidade”. Tais entrevistas foram conduzidas por meio de uma combinação de perguntas abertas, em que o entrevistado tem oportunidade de discorrer sobre o assunto, e questões fechadas e mais objetivas, que buscam respostas mais pontuais. Essa metodologia é indicada para pesquisas exploratórias nas quais se busca obter uma melhor compreensão a respeito de questões complexas.

As “entrevistas em profundidade” são pesquisas qualitativas realizadas individualmente, ou em duplas, para explorar temas mais complexos. Para que os objetivos da pesquisa sejam alcançados, é importante promover um certo grau de direcionamento para assegurar a cobertura dos temas desejados, delimitando o volume das informações colhidas aos temas de maior interesse.

Isso pode ser alcançado por meio de entrevistas baseadas em questionários semiestruturados, nos quais combinam-se perguntas abertas para que o entrevistado tenha a oportunidade de discorrer sobre o assunto, com questões fechadas e objetivas que buscam respostas mais pontuais. A entrevista é conduzida em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal, procurando proporcionar um ambiente receptivo para que o entrevistado possa expor sua visão de forma desobstruída.

A principal vantagem da entrevista semiestruturada é suscitar uma maior variedade de respostas para os temas de interesse. Além disso, de acordo com BONI e QUARESMA (1), a dinâmica de interação e proximidade entre entrevistador e entrevistado permite a abordagem de assuntos mais complexos e delicados, favorecendo a obtenção de respostas espontâneas, as quais podem gerar questões inesperadas ao entrevistador que poderão ser de grande utilidade em sua pesquisa.

Segundo Bordieu, em BONI e QUARESMA (1), as perguntas devem ser encadeadas de maneira lógica, procurando dar continuidade à conversação. Deve-se ter atenção para não elaborar perguntas que sejam ambíguas ou tendenciosas. Já Young e Lundberg, em MORESI (2), recomendam que o questionário seja construído em blocos temáticos obedecendo a uma ordem lógica na elaboração das perguntas, cuja redação deve ser feita em linguagem compreensível ao entrevistado, evitando a possibilidade de interpretação dúbia, sugestão ou indução da resposta. Cada pergunta deve focar apenas uma questão para ser analisada pelo entrevistado.

Bourdieu também afirma que o êxito de uma pesquisa está relacionado à escolha das pessoas que serão entrevistadas. A possibilidade de entrevistar pessoas já conhecidas pelo pesquisador, ou apresentadas a ele por outras pessoas de seu meio, tende a tornar a entrevista mais produtiva, uma vez que o entrevistado se sente mais confortável e seguro para colaborar porque, segundo GOLDBENBERG (3) uma atmosfera de confiança e amistosa, na qual o entrevistador se mantenha neutro e transmita confiança ao entrevistado, é fundamental para o sucesso do trabalho de campo.

Já DE OLIVEIRA (4) defende que, em pesquisas com amostragem intencional, sejam selecionados casos considerados “típicos” da população em estudo para fazer parte da amostra, sendo comum a seleção de especialistas porque estes detêm conhecimento do assunto que está sendo pesquisado.

Com base nas referências teóricas acima, os 27 entrevistados representando as 21 empresas ou instituições (em algumas das entrevistas houve mais de um representante de cada empresa/instituição) listadas na Tabela 1 foram selecionados intencionalmente segundo o perfil desejado, o que inclui todos os segmentos do setor elétrico (geração, transmissão, distribuição, comercialização e consumidores), além dos principais órgãos públicos.

É relevante registrar que houve casos nos quais algumas representantes aportaram vários perfis, como, por exemplo, um presidente de associação que se tornou líder de uma instituição pública ou vice-versa. Do lado do entrevistador, as entrevistas foram conduzidas individualmente ou em duplas, permitindo maior aprofundamento dos temas conforme a característica e atividade de cada profissional.

Visando a respeitar o cronograma do projeto, as entrevistas foram realizadas entre os meses de abril e maio de 2015, apesar de ainda haver interesse em entrevistar outros profissionais, principalmente das áreas de planejamento e comercialização de energia. Algumas entidades relevantes, tais como EPE e CCEE, embora tenham sido contatadas, não fizeram parte devido à incompatibilidade de agendas.

Nas demais áreas havia indicações de saturação teórica da coleta de dados. Segundo DENZIN E LINCOLN (5), o fechamento amostral por saturação teórica é definido como a suspensão de inclusão de novos participantes quando os dados obtidos passam a apresentar, na avaliação do pesquisador, redundância ou repetição, não sendo relevante persistir na coleta de dados. Ainda de acordo com FONTANELLA, RICAS e TURATO (6), tal interrupção assume que as informações fornecidas pelos novos participantes da pesquisa pouco acrescentariam ao material já obtido, não mais contribuindo significativamente para o aperfeiçoamento da reflexão teórica fundamentada nos dados que estão sendo coletados.

Tabela 1 – Relação de entrevistados

Data	Empresa	Área de domínio setorial ou tipo de atividade dos entrevistados								
		Geração	Transmissão	Distribuição	Comercialização	Poder Público	Financiador	Consultoria	Associação	Universidade
16/abr/15	CPFL Renováveis	X								
23/abr/15	Compass				X				X	
23/abr/15	Duke Energy (CTG)	X			X					
27/abr/15	EDP 1	X		X	X					
28/abr/15	Energisa	X		X	X					
28/abr/15	EDF	X								
28/abr/15	BNDES						X			
29/abr/15	GESEL/UFRJ									X
29/abr/15	ONS					X				
29/abr/15	PSR							X		
29/abr/15	Light	X		X	X					
30/abr/15	TCU					X				
30/abr/15	MME					X				
30/abr/15	ANEEL	X	X			X				
05/mai/15	Alupar	X	X							
06/mai/15	Abraget	X							X	
08/mai/15	EDP 2	X		X	X					
13/mai/15	Abrace					X			X	
14/mai/15	Abraceel	X		X	X				X	
18/mai/15	Comerc	X		X	X					
26/mai/15	Tractebel (Engie)	X			X					X

Os entrevistados foram inicialmente incitados a destacar os principais problemas ou limitações do setor elétrico e os aspectos mais positivos do setor elétrico. O objetivo dessas duas indagações iniciais foi obter um relato espontâneo das impressões gerais do entrevistado, livre de qualquer influência do entrevistador ou do questionário. Essas perguntas permitem identificar o que está na lista prioritária (*top of mind*) dos agentes.

Em seguida partiu-se para uma sequência de 42 perguntas semiestruturadas agrupadas em nove grandes temas, a saber:

- planejamento da expansão;
- sistemática de leilões;
- transmissão;
- aspectos operacionais da geração hidrelétrica;
- aspectos operacionais da geração termelétrica;
- distribuição;
- comercialização;
- mercado de curto prazo; e
- governança institucional.

O diagnóstico foi realizado com base em entrevistas qualitativas semiestruturadas. Em cada questão o entrevistado é solicitado a tomar um posição com relação a uma determinada afirmação e em seguida convidado a justificar sua posição. A duração das entrevistas foi limitada a 60 minutos e, por este motivo, em algumas oportunidades não foram realizadas todas as perguntas ao entrevistado. Nestes casos, o(s) entrevistador(es) selecionou(aram) as questões mais pertinentes à área de atuação do interlocutor para otimizar a utilização do tempo remanescente de entrevista.

O grande volume de informações geradas – a partir da aplicação de um questionário com 42 perguntas a 27 entrevistados – demandou um intenso trabalho de compilação e conciliação das respostas obtidas. A fim de auxiliar a interpretação dos resultados, foram gerados 40 gráficos que representaram de forma mais intuitiva as respostas. A Figura 1 exemplifica alguns dos gráficos adotados para a interpretação que será detalhada no Capítulo 3.

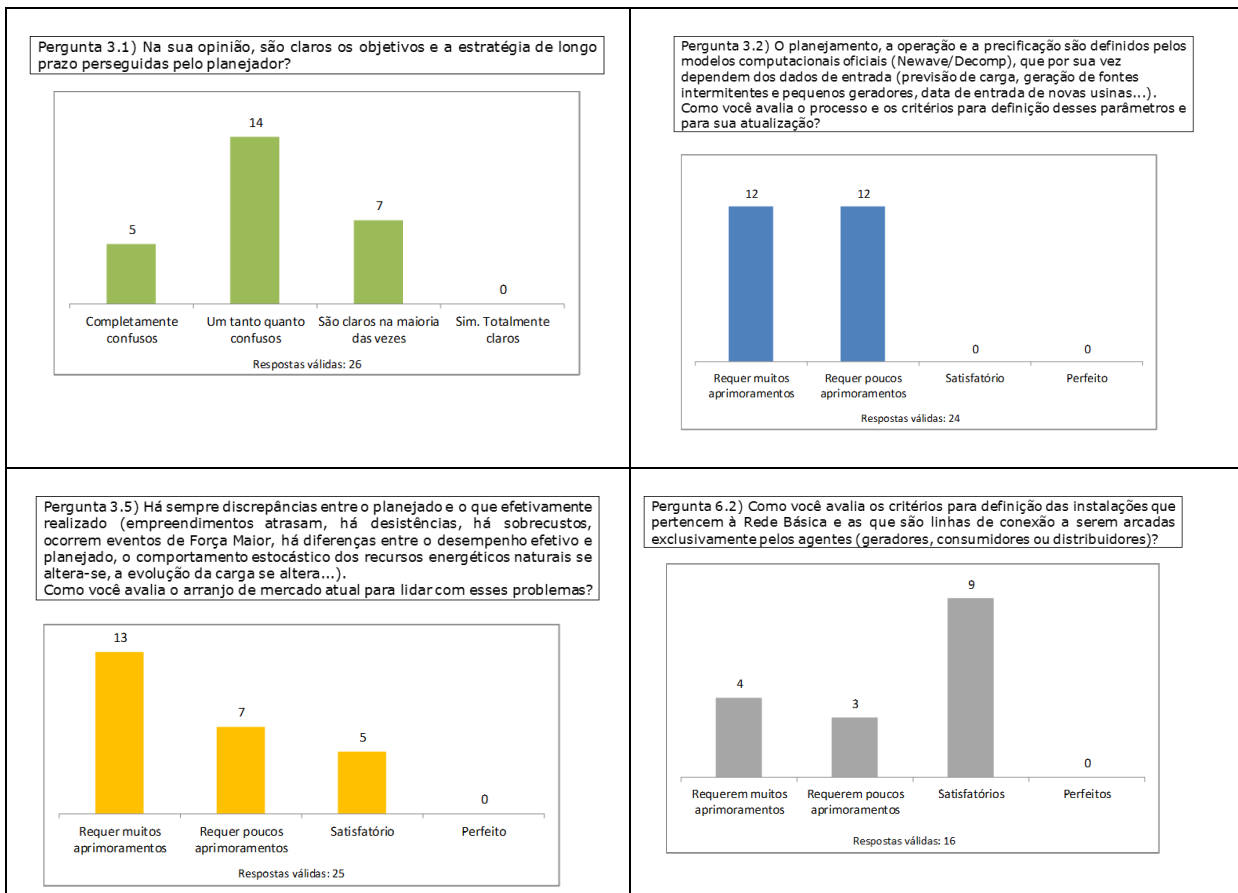


FIGURA 1 – Exemplos de gráficos representando as respostas dos entrevistados

Cabe ressaltar aqui que a forma como as respostas são apresentadas não teve qualquer tipo de processamento ou análise de natureza estatística.

Note-se também que, em geral, a quantidade de respostas válidas em cada uma das questões é variável e menor que o número de entrevistados. Isto ocorreu: a) porque em alguns casos o entrevistado preferiu não responder à pergunta por falta de conhecimento do tema, ou por autocensura; b) por falta de tempo durante a entrevista; ou c) porque a opção assinalada pelo entrevistado não condizia com a justificativa apresentada (interpretação diferenciada da pergunta, o que não permite uma comparação quantitativa com os demais entrevistados).

3.0 - RESULTADOS

Os resultados obtidos nas entrevistas nos permitem formular as seguintes conclusões sobre as principais deficiências da arquitetura de mercado atual do setor elétrico brasileiro.

3.1 Planejamento da expansão

Há uma visão razoavelmente consolidada em relação à fragilidade do planejamento, que foi caracterizado como “errático”, “imprevisível”, com critérios pouco transparentes, sem visão de longo prazo e com objetivos pouco claros.

Foram expressas preocupações com sinais muito focados no curto prazo e excessivo peso à modicidade tarifária, sem levar em conta a segurança de oferta e a atratividade/sustentabilidade de longo prazo do setor. O baixo realismo nos dados de entrada para os modelos computacionais também foi unanimidade, o que gera efeitos múltiplos para todas as demais etapas do planejamento e da operação, implicando, inclusive, incompatibilidade entre o que se planeja e o que se opera.

Os atrasos de obras na geração e na transmissão, frutos de várias causas, também se posicionaram no topo das atenções dos entrevistados, que já começam a se preocupar com a judicialização que se configura para atrasos de grandes empreendimentos.

A coordenação entre geração e transmissão no processo de expansão foi muito mal avaliada: todos, com exceção de um entrevistado, acusaram a necessidade de aprimoramentos. A percepção é de que o planejamento dos dois elos da cadeia nasce de forma não concatenada, levando ao cenário “usina sem linha, linha sem usina”, com sérias implicações de prazo e custo. As sugestões “leilão de linha de transmissão já com Licença Prévia ambiental” e “leilão de transmissão por sistema” (promovendo maior integração na operação dos sistemas de transmissão) começam a ganhar certa força.

O processo de definição de Garantias Físicas precisa ser revisto para diminuir as distorções das projeções estruturais, mas o “como” fazê-lo – dados os conflitos de interesse entre os agentes – permanece como um desafio setorial de grandes proporções. As dificuldades operacionais derivadas da inserção de fontes intermitentes também implicam necessidade de reformulação geral, sendo que a solução mais citada foi a combinação da expansão de fontes intermitentes com fontes que as complementem: hidrelétricas com reservatório e termelétricas flexíveis.

Por fim, há uma razoável predisposição para viabilizar mecanismos para a expansão via ACL (Ambiente de Contratação Livre), mas tal movimento deve vir acompanhado de alterações nas estruturas contratuais atuais porque o ACL não está formatado para acomodar, por exemplo, contratos de 30 anos.

3.2 Sistemática de leilões

Embora a sistemática de Leilões de Energia e de Transmissão em geral seja vista como um instrumento eficaz para a coordenação da expansão, os agentes apresentaram uma série de ressalvas quanto à sua condução. Grande parte das frustrações capturadas nessa seção se concentra na fragilidade do critério de competição implementado via leilão reverso, baseado exclusivamente no menor preço por megawatt-médio. Embora alguns profissionais gostem da “objetividade comparativa” que este critério extremamente simples proporciona, muitos entrevistados demandam maior sofisticação de forma a permitir uma competição mais equilibrada e que capture atributos que não têm sido valorizados nos leilões, apesar de os mesmos terem muito valor para o operador do sistema: localização, despachabilidade, rampa de entrada, atendimento à ponta etc.

Houve também sérias críticas em relação ao Índice de Custo-Benefício (ICB) utilizado para valorar os lances das termelétricas nos leilões de energia, que parece não cumprir seu principal objetivo original: permitir a comparação entre diferentes fontes.

A introdução de novos produtos nos leilões foi quase unânime: eles deveriam ser implantados de forma a incorporar os atributos citados no parágrafo anterior. Apesar de não haver muita clareza em relação ao “como” isso deve ser feito e de ter havido uma manifestação de preocupação em relação à complexidade operacional que essa introdução pode acarretar para as empresas (geradoras e distribuidoras), a contundência do apoio a novos produtos nos leilões deve merecer prioridade dos formuladores de políticas do setor.

Em relação aos prazos que antecedem a divulgação de diretrizes dos leilões, apesar de alguns não verem grandes problemas – por falta de vivência real de um certame –, aqueles que se envolvem na dinâmica competitiva se uniram ao redor da falta de realismo dos anúncios feitos com poucas semanas de antecedência da competição. O imprevisto (que demanda que as equipes “virem várias noites trabalhando”) dos anúncios parece estar enfraquecendo o ambiente competitivo ao afastar proponentes que poderiam se engajar nos leilões se tivessem mais tempo para as análises.

O conjunto de critérios de qualificação dos proponentes nos leilões não deixou dúvidas: tem havido espaço para aventureiros e oportunistas que têm causado custos enormes para o setor e seus consumidores. As garantias financeiras deveriam ser maiores para aumentar o compromisso dos ofertantes. A capacitação técnica dos empreendedores, com experiência comprovada nos tipos de projetos que serão assumidos, precisa ser perseguida para que a dinâmica competitiva retome sua credibilidade. Os “casos Bertin” precisam ser definitivamente barrados do setor elétrico, que ainda convive com suas nocivas consequências. A Bertin, empresa sem experiência prévia no setor elétrico, assumiu o compromisso de construir 22 usinas em Leilões de Energia Nova de 2008, que juntas somariam 5,1 GW de potência. Não surpreendentemente, a empresa não conseguiu honrar seus compromissos, atabalhoando a expansão do setor.

As garantias exigidas e o monitoramento do andamento das obras foram considerados total ou parcialmente inadequados por todos os respondentes: a atitude fiscalizatória da Aneel é vista como burocrática e pouco voltada à busca de soluções, e o acompanhamento das obras pela Aneel e pelo CMSE é deficiente, resultando na incorporação de projeções irrealistas ao planejamento setorial. A única boa notícia surgiu na declaração de que a Aneel iniciou recentemente um acompanhamento mais próximo dos grandes empreendimentos, convocando os empreendedores para reuniões na sua sede em Brasília.

As principais críticas sobre os leilões de Energia Existente se concentraram na falta de critérios objetivos para definição do preço-teto, no cancelamento arbitrário do Leilão de Energia Existente de 2012, e nos preços-tetos artificialmente baixos dos leilões que se seguiram à Medida Provisória 579 (Convertida na Lei 12.783), artificialidade que deixou as distribuidoras expostas de forma involuntária e gerou uma explosão de custos para as distribuidoras e seus consumidores.

Houve certa divisão de opiniões no que se refere à permissão de participação de Consumidores Livres e Comercializadores nos leilões do Ambiente de Contratação Regulado (ACR). Os que simpatizam com a ideia veem nesta permissão potencial para aumento de competição. Já os que não gostariam dessa inovação listam preocupações com atitudes oportunistas e de “jogos” de curto prazo de agentes do ACL que hoje não acontecem no ACR.

3.3 Transmissão

O processo de decisão para expansão da transmissão também gerou polarização: parte dos entrevistados considera o processo muito centralizado e anseia por mais participação, enquanto a outra parte afirma que os benefícios de uma rede integrada – e que será componente essencial do despacho centralizado – só podem ser devidamente desenhados por uma entidade governamental que não tenha interesses comerciais envolvidos. Em ambos os casos, no entanto, há demanda forte por mais transparência do processo de tomada de decisão, com várias manifestações espontâneas sobre a conveniência de se realizar audiências públicas prévias à definição das topologias de rede futuras.

Os critérios para definição dos ativos de transmissão que pertencerão à Rede Básica geraram respostas não conclusivas, sendo que os pesquisadores detectaram certa insegurança técnica dos entrevistados neste tema. Isto dito, a subjetividade para a definição destes ativos ficou evidente pelas respostas das autoridades encarregadas do assunto. O regime dos leilões de transmissão teve boa acolhida, com muitas respostas no sentido de “adequados”. Os entrevistados encaixaram nesta questão a hipótese de realização de Licença Prévia ambiental antes do leilão e as respostas foram menos animadoras do que a hipótese inicial: “ajuda, mas não resolve”. E surgiu novamente o modelo de leilões baseado em sistemas, e não em linhas individuais.

A pergunta sobre a adequação da metodologia de precificação nodal para definição da TUST teve um número baixo de respondentes (apenas 12 dos 27 se sentiram confortáveis para opinar). Dos que responderam, oito a julgaram adequada. Fica aqui a sensação de que o tema de transmissão não está no topo das prioridades dos agentes, apesar de sua expansão anual – conforme relatou um dos entrevistados com domínio no assunto – ter sido superior a dois dígitos percentuais nos últimos anos. As respostas desta seção evidenciam a necessidade de dar mais atenção a esse segmento.

3.4 Aspectos operacionais da geração hidrelétrica

A maioria dos profissionais entrevistados considera o Mecanismo de Realocação de Energia (MRE) conceitualmente adequado (“um condomínio que rateia e dilui os riscos inerentes à geração hidrelétrica”), mas há certo alinhamento no que se refere à fragilização do MRE dada à alteração estrutural pela qual o setor elétrico vem passando em virtude da configuração de um sistema que era predominantemente hidrelétrico estar migrando para um sistema termo-hídrico, da redução relativa da capacidade de regularização, da crescente participação de fontes intermitentes, e da grande insegurança em relação à fidedignidade das Garantias Físicas que estão sendo aportadas ao MRE.

Embora o MRE conte com a aprovação conceitual dos profissionais, a maneira como o GSF vem sendo aplicado gerou opiniões com tendência mais negativa: 15 dos 21 respondentes acha que a aplicação do GSF é totalmente inadequada (6 respondentes) ou inadequada (9 respondentes). A explicação se deve à incorporação de fatores exógenos aos riscos hidrológicos e comerciais no cômputo do GSF, com destaque para o despacho fora da ordem de mérito e o deslocamento da geração hidrelétrica pela Energia de Reserva.

3.5 Aspectos operacionais da geração termelétrica

Na geração termelétrica um dos temas mais polêmicos foi a contratação do fornecimento de combustível. Treze dos 20 respondentes consideraram a exigência de contratação de combustíveis por todo o período de concessão totalmente inadequada (9 respondentes) ou inadequada (4 respondentes) por não refletir a realidade do mercado de combustíveis. As soluções para acabar com esse impasse – que tem inviabilizado a expansão termelétrica via gás natural – passam por demandar a comprovação de lastro do combustível apenas para o vencedor do leilão e apenas para alguns anos à frente numa janela móvel que seria comprovada periodicamente. Comentários sobre o poder monopolista da Petrobras (sobre disponibilidade do combustível, sobre os termos contratuais e sobre preço) também foram relevantes.

O tratamento de indisponibilidade para manutenção programada e forçada de termelétricas é desconhecido pela maioria: apenas sete das 27 pessoas responderam à pergunta. Dos que conhecem o assunto, a tendência de resposta é de inadequação do mecanismo ADOMP (acrônimo para “Despacho por Ordem de Mérito por Preço Ajustado”), cuja dosimetria punitiva parece ser exagerada.

3.6 Distribuição

A atratividade do modelo de negócios da distribuição gerou clara divisão de opiniões. Enquanto um grupo de profissionais vê que este elo da cadeia de valores está diante de uma encruzilhada – derivada dos impactos da geração distribuída, das inovações tecnológicas, da inserção de fontes renováveis intermitentes e do maior poder de resposta dos consumidores –, outro grupo vê nesses fatores fontes de novos modelos de negócio que serão aproveitados pelas distribuidoras, empresas que já demonstraram alto poder de adaptação ao longo das inúmeras imposições regulatórias e de mercado vividas nos últimos ciclos de Revisão Tarifária Periódica.

Já a adequação da regulação tarifária à nova realidade da distribuição mereceu uma visão mais negativa: 14 dos 18 respondentes consideram a atual regulação inadequada para as novas exigências do setor, com ausência de sinais econômicos, incorporados à tarifa, que viabilizem as novas estruturas de investimento e de custos operacionais que serão necessárias num futuro que não está tão distante. A nova lógica da distribuição, que deverá migrar da mentalidade de “aluguel de ativos” para a de prestação de serviços, precisa ser acoplada a uma nova estrutura tarifária e, no limite, a uma nova arquitetura de mercado.

3.7 Comercialização

A concorrência entre as distribuidoras no ACR e as comercializadoras no ACL não é equânime de acordo com a grande maioria os entrevistados. As razões que justificam essa resposta foram as mais variadas. Para começo de análise, há a resposta “não é unânime, e nem deveria ser, pois os mercados têm propostas de valor completamente diferentes”. Isto dito, as declarações de isonomia muito fraca são bidirecionais: agentes do ACR não querem atuar num mercado com a presença dos “aventureiros especuladores” do ACL, enquanto os agentes do ACL afirmam que o ACR desfruta de vantagens que deveriam ser estendidas ao ACL. Isoladas as opiniões dos agentes, do ponto de vista do consumidor o processo de migração de consumidores livres do ACR para o ACL (e vice-versa) tem promovido a competição.

A diminuição das barreiras regulatórias para migração do ACR para o ACL gerou respostas muito coerentes com as posições do parágrafo acima: dos 18 respondentes, seis são favoráveis à manutenção dos critérios atuais e oito acham que a migração deveria ser facilitada, sendo que quatro pessoas são mais neutras sobre o tema. De novo, apareceu a sugestão de trocar o critério de demanda mínima (i.e. potência máxima demandada) por contratos com prazo mínimo, impondo um tempo de carência de permanência no ambiente para o qual se migrou.

Houve certa resistência em relação à padronização de contratos no ACR e no ACL. De um lado, os contrários à padronização dizem que isso provocaria a perda da essência do ACL, que é a liberdade e flexibilidade. Do outro lado, os favoráveis à padronização acham que a mesma ajudaria a construir credibilidade e reduzir riscos. Uma proposta de meio caminho merece estudo: contratos flexíveis para grandes consumidores e contratos padronizados para consumidores médios e pequenos.

O registro *ex-ante* dos contratos surpreendeu: 16 dos 19 respondentes acolhem a ideia ou são neutros. A justificativa seria o aumento do combate à inadimplência e melhor gestão de riscos. No entanto, os três respondentes que discordam da ideia o fazem com extrema veemência, sendo que alguns deles combateram a Portaria 455 do MME (que implementaria o registro *ex-ante* com frequência semanal e com divulgação de preços) nos tribunais.

3.8 Mercado de Curto Prazo

Dezessete dos vinte entrevistados consideram o comportamento do Preço de Liquidação de Diferenças (PLD) totalmente inadequado (sete entrevistados) ou inadequado (10 entrevistados). As principais razões para esta tendência estão atreladas: (a) à sua alta volatilidade (volatilidade não explicada por alterações nas condições do sistema); (b) ao fato de o mesmo ter sido criado para propósitos diferentes dos que acabou tendo atualmente empregado: tendo sido concebido para liquidar as pequenas diferenças entre o montante contratado *ex-ante* e os montantes efetivamente produzidos e consumidos, mas hoje o PLD é preço de referência para o ACL); e (c) ao fato de o PLD não ser aderente ao CMO (Custo Marginal de Operação).

A equipe de pesquisadores detectou certa incoerência nas respostas à pergunta “O ONS tem adotado, com a anuência do CMSE, políticas operativas diferentes das previstas. Tais alterações são desejáveis?”. Embora 15 dos 21 respondentes tenham reagido com o “não”, os comentários que se seguiram foram muito mais condescendentes com o ONS na linha do “ele precisa ter liberdade para operar e é o que se espera dele, especialmente em momentos de crise e ameaças de racionamento”. Entre os comentários de destaque, cite-se os que afirmam que o operador não se preocupa com o custo e de que há influência política no comportamento do operador. Tais impressões se prolongaram nas respostas à pergunta sobre a neutralidade, previsibilidade e transparência do operador: 13 dos 20 respondentes escolheram “não”. A captura política da instituição, à época da pesquisa, emergiu com força.

A CCEE teve um desempenho nitidamente melhor do que o ONS nos quesitos de neutralidade, previsibilidade e transparência: 18 dos 21 respondentes acham que a instituição atende os quesitos de forma parcial (sete opiniões neutras) ou total (11 respostas “sim”). Apesar da resposta positiva, chamaram a atenção os registros de “já foi mais neutra no passado”.

A adequação da remuneração dos serviços ancilares foi respondida por apenas 12 dos 27 entrevistados, denotando outro tema de baixo domínio por parte dos agentes do setor. Dos 12 que responderam, nove julgam a remuneração inadequada (8 entrevistados) ou totalmente inadequada (1 entrevistado) por não capturar os benefícios introduzidos por esses serviços. No que se refere ao processo de liquidação, 11 dos 16 entrevistados o consideram adequado. Há certa tendência positiva no que se refere ao aumento da sua frequência, que poderia passar a ser semanal para mitigar os riscos que se acumulam muito com a frequência mensal atualmente praticada.

3.9 Governança Institucional

Quando indagados sobre a clareza da delimitação de papéis entre as instituições listadas, houve certa dispersão entre os entrevistados: dos 21 que responderam à pergunta, quatro discordaram totalmente, nove discordaram parcialmente, quatro concordaram parcialmente, e quatro concordaram totalmente. As superposições de papéis mais citadas foram: a) TCU agindo como regulador; b) MME agindo como regulador; c) CCEE agindo como MME; e d) Congresso Nacional tentando regular. Do lado dos agentes, a frase seguinte expressa a confusão institucional que tem se manifestado: “hoje eu não sei quem está me regulando: Aneel, governo, TCU ou Justiça”.

Em relação à pergunta “A EPE, a Aneel, o ONS e a CCEE desempenham adequadamente suas funções?”, as opiniões foram menos veementes. As 20 respostas se distribuíram em 11 “discordo parcialmente” e oito “concordo parcialmente”, com apenas uma resposta “discordo totalmente” e nenhuma resposta “concordo totalmente”. Registre-se a preocupação com a necessidade de “relações mais formais e institucionais, sem fluxos informais e pessoais”.

Finalmente, a mesma ausência de polarização apareceu na última pergunta (das 42 perguntas do questionário): “A governança da EPE, Aneel, ONS e CCEE é apropriada?”: oito “discordo parcialmente” e sete “concordo parcialmente”, com cinco “discordo totalmente” e nenhuma resposta “concordo totalmente”. Os destaques ficaram para: a) a alta interferência política sobre a EPE; b) o fato de a EPE não ouvir a sociedade e os agentes; c) as inadequações do formato do Conselho de Administração da CCEE; d) a baixa independência do ONS em relação às pressões do governo; e) a insistente atuação do MME sobre os três demais órgãos (EPE, ONS e CCEE), buscando sobrepor objetivos políticos aos critérios que deveriam ser eminentemente técnicos.

4.0 - CONCLUSÕES

Os resultados revelaram, em termos gerais, que as respostas obtidas no primeiro semestre de 2015 apontaram para uma preocupação generalizada com o futuro do setor elétrico brasileiro, especialmente devido à demasiada interferência do governo e às reiteradas alterações regulatórias visando a corrigir aspectos pontuais, mas que conjuntamente corromperam a coerência do modelo setorial e prejudicaram a construção de uma visão sistêmica e de longo prazo, gerando um ambiente marcado por insegurança jurídica e instabilidade.

A percepção de um setor fragmentado e segmentado reforçam, em termos conclusivos, o consenso a respeito da necessidade de revisão sistêmica do arcabouço institucional-regulatório a fim de se restaurar a lógica do modelo setorial. Algumas das questões apontadas como de maior preocupação e que, portanto, requerem maiores aprimoramentos, foram: governança e clareza de papéis das instituições, formação de preços, estrutura de incentivos proporcionada aos agentes, gestão de risco, concatenação entre geração e transmissão, definição do papel das distribuidoras frente às novas realidades de mercado, problemas derivados das concessões hidrelétricas no regime de cotas, prazos insuficientes para implantação de novos empreendimentos, problemas no licenciamento ambiental e capacidade de adaptação do sistema às condições vigentes.

Entre os pontos fortes do mercado atual destacaram-se: o sistema de contratação e financiabilidade de longo prazo derivada de leilões competitivos, a existência de instituições setoriais especializadas (a despeito dos problemas de governança e interferência política apontados anteriormente) e a liberdade e flexibilidade de contratação disponibilizadas no Ambiente de Contratação Livre.

5.0 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

(1) BONI, V., E QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, pp. 68-80, janeiro-julho, 2005.

(2) MORESI, E. **Metodologia da Pesquisa**. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

(3) GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar - como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro / São Paulo: Record, 1997.

- (4) DE OLIVEIRA, T. M. Amostragem não Probabilística: Adequação de Situações para uso e Limitações de amostras por Conveniência, **Julgamento e Quotas** 2(3), julho/agosto/setembro, 2001.
- (5) DENZIN, N. K., E LINCOLN, Y. S. **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1994.
- (6) FONTANELLA, B. B., RICAS, J., E TURATO, E. R. Amostragem por saturação em pesquisas. **Caderno de Saúde Pública**, 24, pp. 17-27, janeiro, 2008.

6.0 - DADOS BIOGRÁFICOS

Eduardo Müller-Monteiro. Marília - SP, 12 de janeiro de 1971. Graduado em Engenharia Elétrica (1993) pela UNICAMP; *Master of Business Administration* (2000) pela Wharton School of the University of Pennsylvania (E.U.A.); Mestre em Energia (2007) e Doutor em Ciências (2011) pela USP. Diretor Executivo do Instituto Acende Brasil desde 2003.

Patricia Guardabassi. São Paulo - SP, 24 de abril de 1979 - Graduação em Engenharia Química (2002) pela Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP); Mestre em Energia (2006) e Doutora em Ciências (2011) pela USP e pós-doutorado (2013) na John F. Kennedy School of Government of the Harvard University (E.U.A.). Pesquisadora sênior do Instituto Acende Brasil desde 2013.

Richard Lee Hochstetler. Brasília – DF. 16 de março de 1968 – Graduação em Economia (1991) pelo Goshen College (E.U.A.), Mestrado e Doutorado em Teoria Econômica pela Universidade de São Paulo (1998 e 2002). Líder de Estudos Econômicos e Regulatórios no Instituto Acende Brasil desde 2010.