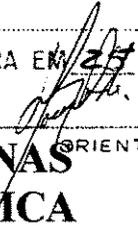


TESE DEFENDIDA POR EDNA LOPES
RAMALHO E APROVADA PELO
COMISSÃO JULGADORA EM 25/07/2003.


ORIENTADOR

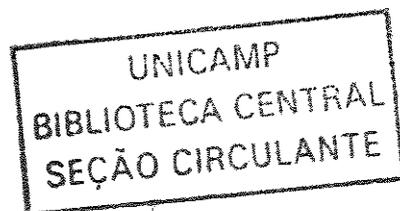
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA MECÂNICA

Abrangência e Eficácia da Descentralização das Atividades de Regulação e Fiscalização no Setor de Energia Elétrica - Estudo de Caso *CSPE*

200403184

Autor: Edna Lopes Ramalho
Orientador: Moacyr Trindade de Oliveira Andrade

Campinas, 25 de julho de 2003.



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA MECÂNICA
PLANEJAMENTO DE SISTEMAS ENERGÉTICOS**

**Abrangência e Eficácia da Descentralização das
Atividades de Regulação e Fiscalização no Setor
de Energia Elétrica - Estudo de Caso *CSPE***

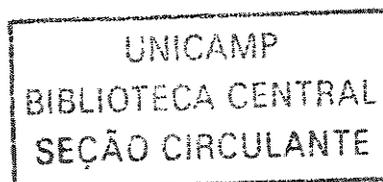
Autor: Edna Lopes Ramalho

Orientador: Moacyr Trindade de Oliveira Andrade

Curso: Planejamento de Sistemas Energéticos

Tese de Doutorado apresentada à Comissão de Pós Graduação da Faculdade de Engenharia Mecânica, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Planejamento de Sistemas Energéticos

Campinas, 2003
S.P. - Brasil



UNIDADE	AC
Nº CHAMADA	UNICAMP R141a
V	EX
TOMBO BC/	57170
PROC.	26/11/04
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	1,00
DATA	02/03/04
Nº CPD	

CM00195067-1

BIB ID 310985

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DA ÁREA DE ENGENHARIA - BAE - UNICAMP

R141a Ramalho, Edna Lopes
Abrangência e eficácia da descentralização das atividades de regulação e fiscalização no setor de energia elétrica –estudo de caso *CSPE* / Edna Lopes Ramalho. -
-Campinas, SP: [s.n.], 2003.

Orientador: Moacyr Trindade de Oliveira Andrade
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de
Campinas, Faculdade de Engenharia Mecânica.

1. Poder regulamentar. 2. Fiscalização da administração pública. 3. Descentralização administrativa. 4. Políticas públicas. I. Andrade, Moacyr Trindade de Oliveira. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia Mecânica. III. Título.

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA MECÂNICA
PLANEJAMENTO DE SISTEMAS ENERGÉTICOS**

TESE DE DOUTORADO

**Abrangência e Eficácia da Descentralização das
Atividades de Regulação e Fiscalização no Setor
de Energia Elétrica - Estudo de Caso *CSPE***

Autor: Edna Lopes Ramalho

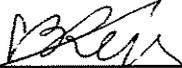
Orientador: Moacyr Trindade de Oliveira Andrade



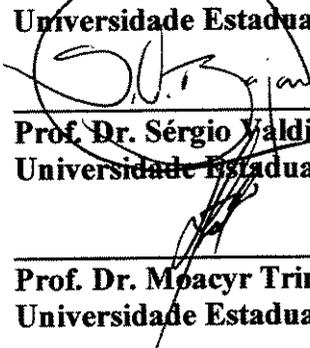
Prof. Dr. Carlos Márcio Vieira Tahan
Universidade Estadual de São Paulo



Prof. Dr. Ennio Peres da Silva
Universidade Estadual de Campinas



Prof. Dr. Lineu Belico dos Reis
Universidade Estadual de São Paulo



Prof. Dr. Sérgio Valdir Bajay
Universidade Estadual de Campinas

Prof. Dr. Moacyr Trindade de Oliveira Andrade
Universidade Estadual de Campinas

Campinas, 25 de julho de 2003.

Dedicatória

Ao ALLAN

Não consigo entender a vida sem amor, carinho, trocas e confidências. A você, meu amor, dedico este trabalho, por me proporcionar esta linda vida junto com nosso filho Pedro e com o Neto.

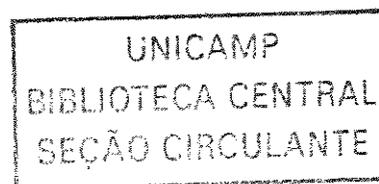
Agradecimentos

Há vinte anos tive a grata oportunidade de conhecer o Professor Moacyr. Daquele momento até hoje, ele se tornou a melhor referência que tenho sobre conduta, honestidade e amizade. Em 1997, num momento delicado de minha vida, novamente estava presente este grande amigo, me animando para retomar os estudos. Acompanhou todo o meu trabalho desenvolvido no mestrado no ano de 1999, apontando a melhor forma de conduzir minha pesquisa, e me orientando nas inúmeras vezes que me senti um pouco perdida. Foi com ele que começou as primeiras discussões sobre agência reguladora, e senti imensa felicidade quando este aceitou me orientar no doutorado. Agradeço ao Professor Moacyr por tudo de bom que aconteceu durante esta nossa convivência e pela constante presença em minha vida.

Durante estes quatro anos de desenvolvimento deste trabalho tive a grata oportunidade de reencontrar e de conhecer, através do Professor Moacyr, inúmeras pessoas que me ajudaram na condução deste estudo, e impossível será nomear a todas.

Agradeço ao querido Ubiratan, grande amigo e professor, que me ensinou muito sobre a questão tarifária no setor elétrico; ao Paulo Fernando Cunha Albuquerque e Dário Takahata pela paciência que tiveram em discutir aspectos técnicos do meu trabalho; ao Tahan, querido professor, pelos inúmeros almoços nos quais aprendia sobre o setor elétrico e a atuação do órgão regulador; ao Fernando Almeida Prado, Marcos Gouvêa e Zevi Kann, primeiros comissários que conheci na CSPE, e que durante todo o momento mantiveram a porta aberta e um diálogo franco e esclarecedor de inúmeras dúvidas que eu apresentava; a Dalva e Vicente, pelo aprendizado sobre Pesquisa e Desenvolvimento; ao Jorge, pelas discussões sobre indicadores de qualidade; ao meu querido Nivaldo, grande professor na área de geração de energia e impacto ambiental; ao Jucá pelas boas discussões sobre cooperativa; ao Dr. Ricardo e ao Dr. Landini que me ajudaram imensamente quanto aos aspectos legais da concessão, à Cíntia que me ensinou muito sobre ouvidoria; e a Carla K. N. Cavaliero pela ajuda quanto ao melhor encadeamento dos capítulos.

Agradeço ao meu marido pelas inúmeras correções feitas no texto e pela compreensão durante todas as minhas ausências para condução deste trabalho.



Outras pessoas da CSPE, que embora não tiveram uma participação direta neste trabalho, me ajudaram através das inúmeras manifestações de carinho e amizade. Corro o risco de esquecer de alguém, porém agradeço a Samira, Carlos Fernando, Edmundo, Roberto Plácido, Helemilton, Landini, Lúcia Maria Fernandes Marques Soares, Guacira, Prof. Aderbal, Antonio Luiz, Riomar e Ricardo Pereira.

Agradeço à FAPESP pelo apoio financeiro.

Agradeço sobretudo ao Senhor por todas as oportunidades que me apresentou, e pela linda família com a qual me presenteou.

Jamais poderia finalizar este agradecimento sem dirigir a minha eterna gratidão a DULCILEI, irmã muito amada, e a CIDA, que sempre me proporcionou a tranquilidade necessária para a condução desse estudo.

*Se uma sociedade livre não pode ajudar
os muitos que são pobres, acabará não podendo salvar
os poucos que são ricos.*

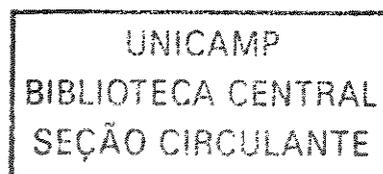
John Fitzgerald Kennedy (1916-1963)



Resumo

RAMALHO, Edna Lopes, *Abrangência e Eficácia da Descentralização das Atividades de Regulação e Fiscalização no Setor de Energia Elétrica - Estudo de Caso CSPE*. Campinas,: Faculdade de Engenharia Mecânica, Universidade Estadual de Campinas, 2003. 202 p. Tese (Doutorado).

A reestruturação e a privatização do setor elétrico a partir de 1995 vieram redefinir o papel do Estado neste setor, que passa a assumir a função regulatória e de controle em substituição às atividades de agente empreendedor. Deixando de intervir diretamente, o Estado tornou-se responsável pela regulação, fiscalização e controle dos serviços públicos concedidos de energia elétrica, sendo que o fortalecimento do marco regulatório deu-se com a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica, instituída em 1996. A lei de criação da ANEEL previu a descentralização das atividades de regulação complementar e de fiscalização, sendo que a primeira agência estadual a assinar convênio de cooperação junto à agência de federal foi a Comissão de Serviços Públicos de Energia do Estado de São Paulo - CSPE. A eficiência do processo de descentralização das atividades de regulação e de fiscalização para as agências estaduais depende da autonomia conferida a este órgão, da capacidade técnica de sua equipe, de sua independência financeira, e da participação do Estado no que tange à definição de políticas que indiquem uma melhor participação do setor privado nos projetos de infra-estrutura, principalmente de caráter social. Em razão da singularidade das características de cada estado brasileiro, se configura a necessidade de ampliar a atuação das agências reguladoras, passando estas a atuarem de acordo com as particularidades locais, a partir da observação de políticas estaduais integradas, e do desempenho das concessionárias. Embora haja um forte discurso de fortalecimento das atividades descentralizadas, tanto por parte do atual governo quanto pela própria ANEEL, observa-se que vários fatores vêm interferindo para a consecução desse intento, principalmente a forte restrição orçamentária que vem sendo imposta às agências, fazendo com que atividades que anteriormente eram executadas localmente, passem novamente ao domínio do órgão federal, ou deixem de ser feitas. Ao final do trabalho conclui-se que as atividades assumidas pelas agências estaduais vêm sendo cumpridas, que o processo de descentralização é





eficiente, porém, as agências descentralizadas ainda carecem de maior autonomia, principalmente na definição das ações prioritárias a serem conduzidas nos estados. Com base na avaliação do desempenho da CSPE quanto a sua atuação como agente delegado da ANEEL, analisa-se o atual modelo adotado para a descentralização, indicando suas principais carências, e propõe-se, como um meio de se conseguir maior autonomia do Estado na condução de assuntos inerentes aos serviços de energia elétrica, principalmente os voltados para a atividade de distribuição, a efetiva atuação da agência local na definição de atos regulatórios específicos para a sua área de abrangência, sob pena da agência estadual se tornar um mero braço da ANEEL no Estado.

Palavras-chave

Regulação, Fiscalização, Descentralização, Política Estadual Integrada

Abstract

RAMALHO, Edna Lopes, How Comprehensive and Efficient were the Decentralization of the Regulation and Auditing Activities in the Sector of Electric Energy - Study of Case CSPE. Campinas, : Faculdade de Engenharia Mecânica, Universidade Estadual de Campinas, 2003. 202 p. Tese (Doutorado).

With the reorganization and the privatization of the electric power sector from 1995 onwards, the State role had to be redefined in this sector. It starts to assume the regulation and control functions instead of an enterprising agent. Abandoning the agent function, the State became responsible for the regulation, inspection and control of the granted public services of electric energy, and the regulation landmark was initiated with the creation of the National Agency of Electric Energy in 1996. The ANEEL creation Law foresaw the decentralization of the complementary regulation and auditing activities, and the first state agency to sign the cooperation agreement with the Federal Agency was the Energy Public Services Commission of the State of Sao Paulo - CSPE. The efficiency of the decentralization process of regulation and auditing activities of the state agencies depends on the autonomy given to these agencies, on the technical knowledge of their staff, on their financial independence, and on the definition of each State politics that indicates a better participation of the private sector in the infrastructure projects, mainly of social character. Due to the characteristics of each Brazilian State, it is important to extend the role of the regulatory agencies, working according to the local particularities in accordance with integrated state politics, and with the performance of the utilities of each state. Although there is a strong speech for the strength of the decentralized activities, so much on the current Government as in the proper Federal Agency, one observes that some factors have been interfering against the achievement of this intention, mainly the strong budgetary restriction that has been imposed to the agencies, making that activities that previously were executed locally, to pass again to the Federal Agency control, or not even being accomplished. In the end of the work one concludes the state agencies have been doing the assumed activities and the decentralization process is efficient; however, the state agencies still need greater autonomy, mainly in the definition of the priority actions to be led in each State.

Based on the CSPE performance evaluation as a representative agency of the ANEEL, it is analyzed the current model adopted for the decentralization, indicating its main failures. It is proposed, as a way of obtaining greater autonomy for the State in the conduction of its own electric energy subjects, mainly those associated with the distribution activity, the effective performance of the state agency in the definition of specific regulation acts for its own area, under the risk of the state agency become a mere tentacle of the ANEEL in each State.

Keywords: Regulation, Inspection, Decentralization, Integrated State Politics

Índice

Lista de Figuras.....	xvi
Lista de Tabelas.....	xvii
Lista de Siglas.....	xix

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO.....	01
1.1. A recente valorização das atividades de regulação e fiscalização no setor elétrico brasileiro e a criação da CSPE.....	01
1.2. Objetivos e estrutura da Tese.....	05

CAPÍTULO 2

SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO - TRANSIÇÃO DE UM MODELO ESTATAL PARA UM MERCADO COMPETITIVO	08
2.1. O processo de estatização do setor elétrico brasileiro	09
2.1.1. Recapitulação dos fatos históricos - formação do setor (1900 a 1962).....	09
2.1.2. Recapitulação da regulamentação (1903 a 1960)	12
2.1.3. Financiamento do setor	14
2.1.4. A criação da ELETROBRÁS e do DNAEE	14
2.1.5. O regime tarifário (1973 a 1993)	17
2.1.6. A crise do setor elétrico na década de 80 e os diagnósticos realizados	18

2.2. A reestruturação e privatização do setor elétrico nacional.....	20
2.2.1. Medidas legais que antecederam a reestruturação do setor elétrico	20
2.2.2. A privatização e reestruturação do setor elétrico	22
2.3. A crise de oferta de energia	28

CAPÍTULO 3

O INSTITUTO DA CONCESSÃO DE SERVIÇOS DE ENERGIA NO BRASIL E A NECESSIDADE DE REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO 38

3.1. Serviço público - definição e forma de prestação.....	38
3.2. Leis 8.987/95, 9.074/94 e o contrato de concessão para a exploração dos serviços públicos de energia	41
3.3. A necessidade de regulação e fiscalização dos serviços públicos	48
3.4. Regulação tarifária	54
3.5. A instituição da ANEEL e o contrato de gestão	58

CAPÍTULO 4

O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO PARA OS ESTADOS DAS ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS DE ENERGIA ELÉTRICA 68

4.1. Legislação e atos normativos para a descentralização	69
4.2. Convênios de descentralização.....	71
4.3. Principais ações conduzidas pelas agências descentralizadas – ARCON, ARCE E AGERBA	78

CAPÍTULO 5

ATUAÇÃO DA CSPE NA CONDUÇÃO DAS ATIVIDADES DESCENTRALIZADAS PELA ANEEL89

5.1. O programa estadual de desestatização	90
--	----

5.2. Características do setor elétrico paulista	92
5.3. Mercado de energia no Estado de São Paulo	97
5.4. Programa de Qualidade do Estado de São Paulo e o contrato de concessão	99
5.5. A criação da Comissão de Serviços Públicos de Energia e sua estrutura funcional	106
5.6. Convênio de cooperação ANEEL/CSPE e procedimentos de fiscalização	110
5.7. As atividades de regulação complementar e de fiscalização conduzidas pela CSPE no âmbito do convênio 296/ANEEL.....	115
5.7.1. Ouvidoria	116
5.7.2. Fiscalização econômico-financeira	123
5.7.3. Fiscalização técnico-comercial	128
5.7.4. Fiscalização da geração	136
5.7.5. A atuação da CSPE na regularização de cooperativas de eletrificação rural	141
5.7.6. Fiscalização dos programas de pesquisa e desenvolvimento e de eficiência energética	145
5.7.7. Fiscalização da qualidade do produto e do serviço	151
5.8. Atuação da CSPE frente a algumas lacunas da regulação setorial e casos particularizados	161
5.8.1. Ressarcimento de danos decorrentes do sistema elétrico - PID.....	162
5.8.2. Compartilhamento de infra-estrutura: custos de re-locação e remoção de postes de sustentação da rede de energia elétrica	164
5.8.3. Regularização de fornecimento de energia elétrica em favelas e áreas irregulares	167
CAPÍTULO 6	170
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	170

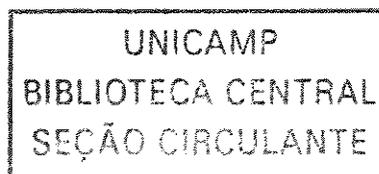
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA176

ANEXOS

1. Convênios de Descentralização Firmados pela ANEEL 191

2. Taxas de Fiscalização – 2002/2003 196

3. Favelas – Região do Guarujá 199



Lista de Figuras

Figura 2.1: Estrutura institucional do setor elétrico.....	25
Figura 2.2: Usinas integrantes do PPT - Programa Prioritário de Termeletricidade	29
Figura 2.3: Localização e potência das usinas hidrelétricas	33
Figura 2.4: Termelétricas - programa emergencial	35
Figura 3.1: Comparativo da evolução de indicadores econômicos x tarifas Jan/98 - Dez/02	56
Figura 4.1: Estados que firmaram convênios junto à ANEEL	73
Figura 4.2: Evolução DEC e FEC – Brasil	88
Figura 5.1: Participação das empresas na energia fornecida – 2002	93
Figura 5.2: Áreas de concessão de distribuição de energia elétrica	94
Figura 5.3: Cooperativas de eletrificação rural no Estado de São Paulo	95
Figura 5.4: Participação das empresas na energia gerada no Estado de São Paulo Janeiro/2003	96
Figura 5.5: Taxa de crescimento de 12 meses por classe de consumo	98
Figura 5.6: Estrutura organizacional da Comissão de Serviços Públicos de Energia do Estado de São Paulo	107
Figura 5.7: Esquema do modelo IASC – ANEEL/2002	123
Figura 5.8: Evolução na emissão de legislação básica do setor elétrico	132
Figura 5.9: Evolução do DEC e FEC (concessionárias do Estado de São Paulo)....	154
Figura 5.10: Evolução do DEC (concessionárias do Estado de São Paulo – 2002)	155
Figura 5.11: Evolução do FEC (concessionárias do Estado de São Paulo - 2002)..	155
Figura 5.12. Pedidos de ligação em baixa tensão – São Paulo	158
Figura 5.13. Pedidos de religação.....	158

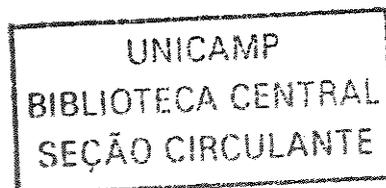
Lista de Tabelas

Tabela 2.1: Criação das companhias de eletricidade estaduais no Brasil (1943 a 1966).....	12
Tabela 2.2: Empresas de distribuição de energia elétrica privatizadas (1995 a 2000).....	27
Tabela 2.3: Acréscimos de capacidade de geração (1995 a 1999)	30
Tabela 2.4: Potência instalada em 2001 e ampliação prevista para 2004	32
Tabela 2.5: Ampliação da oferta de energia elétrica por tipo de empreendimento (2001 a 2004)	32
Tabela 2.6: Investimentos previstos através da participação do setor privado e público	32
Tabela 2.7: Resumo da potência contratada/energia média	35
Tabela 3.1: Regime para as atividades de geração de energia elétrica	47
Tabela 3.2: Regime para exploração de outras atividades do setor de energia elétrica	48
Tabela 3.3: Objetivos e metas do contrato de gestão ANEEL/MME - Exercícios 1998, 1999, 2000	65
Tabela 4.1: Abrangência da descentralização	74
Tabela 4.2: Resumo dos convênios firmados pela ANEEL	75
Tabela 4.3: Atividades desenvolvidas pela CSPE dentro do convênio ANEEL	77
Tabela 4.4: Indicadores de qualidade do fornecimento de energia elétrica - CELPA	81
Tabela 4.5: Ações de fiscalização da ARCE - 2001	84
Tabela 4.6: Indicadores de qualidade do fornecimento de energia elétrica – COELCE	84
Tabela 4.7: Indicadores de qualidade do fornecimento de energia elétrica – COELBA	86
Tabela 5.1: Perfil das empresas distribuidoras do Estado de São Paulo	93
Tabela 5.2: Perfil das geradoras de energia elétrica – SP.....	96

Tabela 5.3: Mercado de energia elétrica - São Paulo – maio/2003	97
Tabela 5.4: Participação das classes no total de energia consumida (1997 a maio/2003)	98
Tabela 5.5: Evolução dos processos de regularização de PCT's junto à ANEEL .	99
Tabela 5.6: Prazos estabelecidos para a realização de alguns serviços de energia elétrica no Estado de São Paulo	105
Tabela 5.7: Resultados das fiscalizações conduzidas pela CSPE (1998 a 2003)	114
Tabela 5.8: Evolução do atendimento via ouvidoria da CSPE (1998 a 2002)	118
Tabela 5.9: Processos com origem na ouvidoria e desenvolvidos pela fiscalização (1998 a abril/2003)	119
Tabela 5.10: Árvore de classificação de informações e reclamações	120
Tabela 5.11: Resultados da fiscalização econômico-financeira (1998 a abril/2003)	128
Tabela 5.12: Níveis de tensão no Estado de São Paulo	130
Tabela 5.13: Atos legais criados para o setor elétrico a partir de 1997	131
Tabela 5.14: Resultados da fiscalização técnico-comercial (1998 a abril/2003)	133
Tabela 5.15: IASC – São Paulo (Benchmark 2000 a 2002)	134
Tabela 5.16: IASC – São Paulo (Variação 2000 a 2002).....	135
Tabela 5.17: Pontuação no IASC de acordo com os escores (ELETROPAULO 2000 a 2002)	135
Tabela 5.18: Resultado da fiscalização da geração de energia elétrica (1998 a abril/2003)	138
Tabela 5.19: Percentual de investimento em P&D	146
Tabela 5.20: Resultado da fiscalização dos programas de P&D (1998 a abril/2003)	148
Tabela 5.21: Resultado da fiscalização dos programas de eficiência energética (1998 a abril/2003)	151
Tabela 5.22: Resultado da fiscalização da qualidade do produto e do serviço (1998 a abril/2003)	154

Lista de Siglas

ABRADEE – Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica
AGERBA – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicação da Bahia
AGU - Advocacia Geral da União
AI – Auto de Infração
ALESP – Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo
AMFORP – American & Foreign Power Company, Inc.
ANA – Agência Nacional de Águas
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica
ARCE – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará
ARCON – Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos
BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CBEE - Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial
CCC - Conta de Consumo de Combustíveis
CCPE - Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão
CDE – Conta de Desenvolvimento Energético
CEAL – Companhia Energética de Alagoas
CEEE - Companhia Estadual de Energia Elétrica
CELPA – Companhia de Eletricidade do Pará
CEMIG - Centrais Elétricas de Minas Gerais
CEPISA – Companhia Energética do Piauí S/A
CERON – Centrais Elétricas de Rondônia S/A
CESP - Centrais Elétricas de São Paulo
CF - Constituição Federal
CGSE - Câmara de Gestão do Setor Elétrico
CHESF - Companhia Hidrelétrica de São Francisco



CNAEE – Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica
CNPE - Conselho Nacional de Política Energética
COELBA – Companhia de Eletricidade da Bahia
COELCE - Companhia de Eletricidade do Ceará
COPEL - Companhia Paranaense de Energia Elétrica
CPFL - Companhia Paulista de Força e Luz
CRC - Conta de Resultados a Compensar
CSPE - Comissão de Serviços Públicos de Energia do Estado de São Paulo
CTEEP - Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista
CVA – Conta de Compensação de Variação de Valores de Itens da Parcela A
DEC – Duração de Interrupção de Energia por Consumidor
DNAE - Departamento Nacional de Águas e Energia
DNAEE - Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral
EBE - Empresa Bandeirante de Energia S/A
ECE - Encargo de Capacidade Emergencial
EIA - Estudo de Impacto Ambiental
ELEKTRO - Eletricidade e Serviço S/A
ELETROACRE – Centrais Elétricas do Estado do Acre
ELETROBRÁS - Centrais Elétricas Brasileiras S/A
ELETRONORTE - Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A
ELETROPAULO - Eletricidade de São Paulo S/A
ELETROSUL - Centrais Elétricas do Sul do Brasil S/A
EMAE - Empresa Metropolitana de Águas e Energia
EPTE - Empresa Paulista de Transmissão de Energia S/A
FCESP – Federação do Comércio do Estado de São Paulo
FEC – Frequência de Interrupção de Energia por Consumidor
FFE – Fundo Federal de Eletrificação
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FUNCAMP – Fundação de Desenvolvimento da UNICAMP
FUNDENESP – Fundação para o Desenvolvimento da UNESP
FURNAS - Centrais Elétricas S/A
GCE - Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica
GCOI - Grupo Coordenador para Operação Interligada
GCPS - Grupo Coordenador do Planejamento do Sistema de Energia Elétrica
IASC – Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGC – Instituto Geográfico e Cartográfico
IGP-M - Índice Geral de Preços - Mercado
INCC - Índice Nacional da Construção Civil
IPA - Índice de Preços do Atacado
IPC - Índice de Preço ao Consumidor
IRT - Índice de Reajuste Tarifário
IUEE - Imposto Único sobre Energia Elétrica
LIGHT – Light and Power Company Ltd.
MAE - Mercado Atacadista de Energia
MME - Ministério de Minas e Energia
ONS - Operador Nacional do Sistema Elétrico
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
PAC – Prestação Anual de Contas
PAM – Plano Anual de Metas
PCDEE – Programa de Combate ao Desperdício de Energia Elétrica
PCH's - Pequenas Centrais Hidrelétricas
PCT's - Pequenas Centrais Termelétricas
PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PED - Programa Estadual de Desestatização do Estado de São Paulo
PIE - Produtor Independente de Energia
PND – Programa Nacional de Desestatização
PPT - Programa Prioritário de Termelétricidade

PROCON - Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor
PRS - Plano de Recuperação Setorial
RENCOR - Reserva Nacional de Compensação da Remuneração
REVISE - Revisão Institucional do Setor Elétrico
RGG - Reserva Global de Garantia
RGR - Reserva Global de Reversão
RIMA - Relatório de Impacto Ambiental
ROL – Receita Operacional Líquida
RTE - Recomposição Tarifária Extraordinária
SAFI – Sistema de Apoio a Fiscalização
SDE – Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça
SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico
SEE - Secretaria de Estado de Energia
SFF – Superintendência de Fiscalização Econômico-Financeira – ANEEL
SGO – Sistema de Gestão da Ouvidoria
SINTREL - Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica
SISQ-E – Sistema de Qualidade de Energia Elétrica
TAC – Termo de Ajustamento e Conduta
TCU – Tribunal de Contas da União
TFSEE - Taxa de Fiscalização sobre Serviços de Energia Elétrica
TN – Termo de Notificação
UNESP – Universidade Estadual Paulista
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
USP – Universidade de São Paulo

Capítulo 1

Introdução

1.1. A recente valorização das atividades de regulação e fiscalização no setor elétrico brasileiro e a criação da CSPE

A indústria de energia elétrica brasileira, a partir do início da intervenção do Estado, no final da década de 40, se estruturou de forma integrada e verticalizada, com uma clara definição de mercado e áreas de concessão.

Esse modelo centralizado, a partir dos anos 80, por incapacidade do Estado dispor de recursos necessários para a expansão das áreas de infra-estrutura como um todo, começou a mostrar sinais de esgotamento, culminando com a paralisação de várias obras e deterioração na qualidade dos serviços. Em relação ao setor elétrico, a necessidade de novos investimentos para a expansão da geração, bem como melhoria nos sistemas de distribuição, fez com que as empresas do setor fossem incluídas no Programa Nacional de Desestatização - PND, instituído em 1990 pela Lei 8.031. Assim, os investimentos em energia elétrica foram, paulatinamente, deixando de ser executados pelo Estado, que a partir de 1995 elabora um amplo programa de reestruturação e privatização do setor.

Os principais objetivos da reforma implementada no setor elétrico, hoje em fase de reavaliação em decorrência, principalmente, da crise no fornecimento de energia ocorrida em 2001 e da mudança governamental em janeiro de 2003, foram assegurar os investimentos necessários para a expansão da oferta de energia em atendimento ao crescimento da demanda, a

evolução da qualidade do serviço prestado, a redução da dívida pública e a inadimplência intra-setorial.

Para a consecução do objetivo de expansão da oferta, promoveu-se a desverticalização das atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica na maioria das empresas, de modo a garantir o livre acesso de produtores e consumidores às redes. Iniciou-se, assim, um processo de operação em regime de concorrência na geração e comercialização de energia; e em regime de tarifas reguladas no uso das redes de transmissão e de distribuição, e no fornecimento a consumidores finais cativos.

Já, a busca da evolução da qualidade do serviço toma por base um Programa de Qualidade, elaborado a partir de características individuais de cada concessionária e de uma avaliação dos requisitos mínimos exigíveis para a inicialização do processo de privatização, bem como a definição de metas e prazos para auferir-se a homogeneização de padrões e sucessivos ganhos de qualidade. A atuação das agências reguladoras é fundamental para a efetivação do processo de fiscalização, bem como para o acompanhamento da evolução tecnológica disponível.

Quanto à inadimplência intra-setorial, promoveu-se um encontro de contas, através da liquidação de débitos existentes. No tocante à dívida pública, inicia-se em 1995 o processo de privatização de grande parte das concessionárias de distribuição e algumas de geração de energia elétrica, sendo que os serviços passaram a ser prestados num regime de concessão a iniciativa privada. Porém, a concessão não exime o Estado de sua obrigação de prestador de serviços públicos, passando este a regular, fiscalizar e controlar o setor, garantindo que os serviços prestados ocorram de forma adequada, conforme obrigatoriedade contida na Constituição Federal de 1988.

O novo modelo para o setor elétrico brasileiro foi elaborado pela consultoria Coopers & Lybrand, que iniciou os seus trabalhos em 1996, visando definir várias questões regulatórias para propiciar a competição no mercado de energia elétrica, tais como: a operacionalização do sistema centralizado de despacho e o estabelecimento de contratos iniciais de compra de energia.

Ainda em 1996, foi criada a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, que passou a assumir as tarefas de elaboração de indicadores técnicos para a garantia da qualidade do serviço; licitação para novas concessões da geração, transmissão e distribuição; implementação de um

ambiente competitivo no mercado de energia elétrica; e fixação, reajustes e revisões tarifárias, obedecendo às cláusulas contratuais estabelecidas nos Contratos de Concessão.

Além da ANEEL, surgiram novas estruturas no setor elétrico nacional, como o Mercado Atacadista de Energia - MAE, e o Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS, ambos instituídos pela Lei 9.648, de 27 de maio de 1998. O MAE foi criado para ser o local de realização de transação de compra e venda de energia elétrica no sistema interligado, e o ONS com a responsabilidade de planejar e programar a operação e o despacho centralizado da geração, com vistas à otimização do sistema eletro-energético nacional.

O Estado de São Paulo aderiu ao programa de reestruturação e de privatização de suas empresas em janeiro de 1995, após a posse do governador Mário Covas, tendo sido aprovada a lei estadual de privatização em 1996. Tal lei previu a criação de uma entidade regulatória independente, para assegurar que a prestação dos serviços executados pela iniciativa privada ocorresse com base em parâmetros de qualidade definidos pelo Estado. Assim, em 1997 foi instituída a Comissão de Serviços Públicos de Energia – CSPE, a qual firma convênio de cooperação com a ANEEL em 1998, passando a assumir as responsabilidades de fiscalização e de regulação complementar no âmbito regional. Também são de competência desta Comissão a regulação e fiscalização das atividades de distribuição e comercialização de gás canalizado.

O processo de descentralização das atividades da ANEEL para os estados vem favorecendo, atualmente, uma melhor e mais próxima fiscalização dos serviços concedidos de energia elétrica, porém nem tão abrangente quanto a necessidade. Tem se caracterizado por uma tímida participação na regulação complementar, uma vez que as agências locais não são consultadas, previamente, a fim de sinalizarem as singularidades da região, o que permitiria que resoluções e atos normativos fossem mais bem direcionados às necessidades da população. Assim, a participação das agências estaduais, bem como da população no que tange aos aspectos regulatórios, existe, praticamente, apenas no momento em que se coloca em Audiência Pública uma determinada matéria, com caráter meramente informativo, inexistindo qualquer poder decisório tanto das agências estaduais quanto da população. Como exemplos pode-se citar:

- a minuta de resolução sobre a universalização dos serviços de energia elétrica, submetida à audiência pública em 2000 e, novamente, em 2003;

- a resolução sobre enquadramento de consumidores na tarifa residencial subclasse baixa renda, que pela obrigação de atender ao disposto na Lei 10.438/02, fez com que grande parte da população se visse impedida de atender aos novos critérios estabelecidos, com prejuízo tanto da população, com a perda do benefício, como da concessionária, no aspecto imagem.

A CSPE, por delegação contida no convênio de cooperação, passou a se responsabilizar pelas seguintes atividades:

- com relação às quatorze concessionárias do Estado:

. fiscalização econômica e financeira;

. fiscalização técnico-comercial;

. fiscalização dos programas de pesquisa e desenvolvimento e de eficiência energética;

. fiscalização e acompanhamento de indicadores de qualidade do produto e do serviço;

- com relação às usinas termelétricas e hidrelétricas de pequeno porte, existentes e em operação:

. fiscalização e regularização;

- com relação às cooperativas de eletrificação rural:

. delimitação de área de atuação e regularização como autorizadas ou permissionárias.

Essa Agência Estadual atua também, através de sua ouvidoria, como canal de comunicação entre agentes do setor, mediando conflitos quando há divergência entre as partes. No ano de 2003, em virtude do contingenciamento imposto à ANEEL, a CSPE executará apenas as atividades de fiscalização e serviços de ouvidoria, interrompendo drasticamente a execução de todas as outras atividades.

As atividades citadas acima estão amparadas por atos legais e regulatórios. Porém, a CSPE, como as demais agências estaduais, se defronta constantemente com problemas relacionados à prestação do serviço de energia elétrica, sem amparo legal para suas soluções, o que requer uma atuação pontual e diferenciada com relação a estas demandas. Estes problemas são regionalizados, indicando a necessidade de haver uma regulação diferenciada, observando as características de cada estado da nação.

O Estado de São Paulo e os demais centros desenvolvidos do Brasil convivem com um grande contingente populacional que se encontra à margem de um ambiente regulado no setor de energia elétrica. Durante este estudo, foi possível identificar a necessidade da CSPE interagir com outros órgãos do Governo para solução de problemas, como, por exemplo, ocupação irregular do solo, atuando como um agente sinalizador de políticas públicas abrangentes, que envolvam outros setores de infra-estrutura, tais como meio ambiente, setor fundiário, águas e saneamento, já que o Estado não conta com outras agências reguladoras desses serviços públicos.

1.2. Objetivo e estrutura da tese

Frente à necessidade de uma maior participação das agências estaduais no processo de regulação e fiscalização do setor elétrico, para que as características e singularidades regionais sejam contempladas nos atos normativos, de modo a refletir numa melhor prestação de serviços à população, esta tese de doutorado avalia a efetividade do processo de descentralização conduzido pela ANEEL, tomando por base a forma de atuação da CSPE no Estado de São Paulo, e os resultados por esta alcançados.

Quanto à metodologia de pesquisa, adotou-se a coleta de informações relativas à atuação da Comissão de Serviços Públicos do Estado de São Paulo, quanto ao cumprimento das atividades delegadas através do convênio firmado junto à ANEEL, resultados das visitas técnicas realizadas junto a duas outras agências – ARCON e ARCE, ações desenvolvidas pela AGERBA, bem como de bibliografia específica.

De forma a cumprir o objetivo proposto, esta tese está dividida em seis capítulos. No capítulo 2 faz-se uma abordagem do desenvolvimento do setor elétrico nacional, com vistas a identificar os fatores que levaram o Estado a intervir nessa indústria, que a partir dos anos 60 se estruturou dentro de um modelo centralizado, justificado pela grande extensão territorial do país e pela ênfase dada na geração de energia de elétrica de origem hidráulica. É feita, também, uma breve recapitulação da regulamentação do setor no período de 1903 a 1960, indicando que, até 1957, nenhuma importância era dada à qualidade na prestação dos serviços, e à obrigatoriedade de fiscalização das concessionárias. Aborda-se, ainda, a consolidação do setor elétrico num ambiente estatal, situação esta mantida até o período pré-privatização. Este capítulo é finalizado

com uma abordagem do arcabouço legal pré e pós-reestruturação, e considerações sobre a crise de oferta de energia vivenciada em 2001.

Em decorrência de delegação da execução dos serviços públicos de energia elétrica por vontade do legislador, impôs-se a presença de um agente regulador capaz de coordenar a sua boa gestão, em termos amplos da concessão, abarcando aspectos comerciais e aqueles atinentes à qualidade na prestação do serviço. Assim, no capítulo 3 é feita uma caracterização sobre o serviço público, abordando o instituto da concessão, a necessidade de regulação, e a estrutura e funcionamento do órgão regulador federal, bem como se dá ênfase ao processo de consolidação da regulação tarifária.

A descentralização das atividades complementares de regulação e fiscalização para as agências estaduais é discutida no capítulo 4, no qual são apresentadas a legislação e regulação para a descentralização, uma síntese dos convênios de descentralização, a arrecadação dos recursos para execução das atividades de fiscalização, as principais ações desenvolvidas por três agências estaduais, ARCON – Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Pará, ARCE – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (visitadas durante o desenvolvimento deste trabalho), e da AGERBA – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicação da Bahia, quanto a tornar as atividades de fiscalização mais próxima dos consumidores.

Estando o objetivo desta tese centrado na avaliação da eficácia da descentralização, tomando como base as ações desenvolvidas pela CSPE no Estado de São Paulo, no capítulo 5 é feito um relato sobre o Programa Estadual de Desestatização, e sobre a reestruturação e privatização do setor elétrico paulista, demonstrando o atual perfil das empresas de distribuição e de geração, bem como o mercado atendido, com vistas a identificar a área de atuação da Agência Estadual. Na seqüência é feita uma análise da forma de condução pela CSPE das atividades descentralizadas, dos resultados obtidos nesses cinco anos de sua existência, bem como de algumas das cláusulas pactuadas no convênio, e do espírito do convênio que é de descentralizar não só ações de fiscalização, mas principalmente regulamentar com vistas a atender as especificidades dos serviços de energia, de forma regionalizada. Este capítulo é finalizado com uma análise de algumas lacunas na legislação e regulamentação do setor elétrico, que vêm ensejando atuação pontual da CSPE, como por exemplo, o atendimento a consumidores em áreas

irregulares; assunto este que esta Agência vem procurando solucionar adotando procedimentos mais amplos, inclusive com o envolvimento de outros órgãos públicos. Esta ação demonstra que o fornecimento de energia, em determinados casos, deve ser pensado de forma mais abrangente, como sendo apenas um dos fatores que pode propiciar uma melhoria na qualidade de vida.

A partir do desempenho verificado da CSPE e das carências apresentadas para a consecução de seus objetivos, no capítulo 6 apresenta-se as conclusões deste estudo e recomendações para futuros trabalhos.

Capítulo 2

Setor elétrico brasileiro - transição de um modelo estatal para um mercado competitivo

Neste capítulo faz-se uma abordagem do desenvolvimento do setor elétrico nacional, identificando-se os fatores que levaram o Estado a intervir nessa indústria, que a partir dos anos 60 se estruturou dentro de um modelo estatal, justificado pela grande extensão territorial do País e pela ênfase dada na geração de energia elétrica de origem hidráulica. Com o esgotamento do padrão de financiamento estatal nos anos 80, várias obras foram paralisadas. Iniciou-se, então, na década seguinte, a privatização do setor, com ênfase nas empresas de distribuição, saindo de um modelo de crescimento impulsionado pelo Estado para um outro, com predominância de investimentos privados, principalmente no segmento de distribuição de energia elétrica. Nesse cenário de mudanças foi efetivada a substituição do antigo órgão regulador, o DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, pela ANEEL, com atribuições de regulação, controle e fiscalização de todas as concessionárias. A nova estrutura previu a participação da iniciativa privada na expansão do sistema de geração, fato que não se concretizou no horizonte esperado, culminando com o desequilíbrio entre oferta e demanda em 2001, sendo então imposto à população um programa de racionamento no uso da energia. Este capítulo é finalizado com uma abordagem das medidas adotadas pelo governo federal para minimizar o impacto da crise de energia, demonstrando as principais ações conduzidas pela GCE - Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica.

2.1. O Processo de estatização do setor elétrico brasileiro

2.1.1. Recapitulação dos fatos históricos - formação do setor (1900 a 1962)

A demanda de energia elétrica de origem hidráulica no Brasil, a partir da década de 20, começa a acompanhar o desenvolvimento industrial, sendo que os serviços no eixo Rio-São Paulo eram prestados basicamente por duas empresas estrangeiras. A Light and Power Company Ltd.- LIGHT, ainda no final do século XIX, obtém a concessão do governo brasileiro para operar linhas de bonde e explorar os serviços de geração e distribuição de energia elétrica em São Paulo. Tal empresa em 1904 funda, no Rio de Janeiro, a Tramway Light and Power Company, que passa a monopolizar os sistemas de energia elétrica, gás, linhas de bonde e, também, de telefonia (Greiner, 1994). Já no interior de São Paulo, a exploração do potencial hidráulico e prestação dos serviços de energia elétrica passam ao domínio da AMFORP - American & Foreign Power Company, Inc, empresa americana criada em 1923.

Na década de 30, o fornecimento de energia em quase todas as regiões mais desenvolvidas do País era dominado por essas duas empresas. A implantação e consolidação do setor de energia ocorrem dentro de um regime pouco regulamentado, que teve como base concessões e contratos, outorgados e firmados entre tais empresas privadas e os municípios, quando esses não assumiam diretamente a responsabilidade pelos serviços (Baer e McDonald, 1997). Esse setor se caracterizava por sistemas independentes e isolados.

No decorrer da Segunda Guerra Mundial inicia-se o processo de deterioração dos serviços de eletricidade, levando à escassez no fornecimento que, segundo Leite (1997), decorreu dos seguintes fatores: (i) alteração do regime tarifário com a instituição do Código de Águas, em 1934; (ii) longo período de dificuldades de importação e fraqueza do parque industrial nacional para suprir os equipamentos necessários à manutenção e expansão dos serviços; e (iii) inflação crônica, que no período de guerra resultou em aumento de preço da ordem de 100%, correspondendo à média de 12% a.a. Durante esse período as tarifas foram congeladas e somente em 1945, o governo permitiu um reajuste de 10%, a fim de financiar aumento salarial para os trabalhadores do setor (ELETROBRÁS, 1988).

Medeiros (1996) também atribui a crise de energia no período pós-guerra ao acelerado processo de urbanização, associado à industrialização e difusão do uso de eletrodomésticos, pois

o crescimento econômico, que teve início com o processo de substituição de importação, atingiria novos estágios de desenvolvimento industrial.

Em 1942 a Missão Cooke, organizada para adaptar o parque industrial e a infra-estrutura econômica brasileira às condições adversas da guerra, apontou como insatisfatório o desenvolvimento do setor elétrico, com profundo desequilíbrio entre oferta e demanda de energia, indicando a necessidade de facilitar a importação de determinados equipamentos elétricos, de priorizar a opção hidrelétrica, de eletrificar as ferrovias e de interligar as usinas geradoras (Lima, 1984) *apud* (Greiner, 1994). Greiner (1994) complementa que faltou à Missão Cooke uma adequada definição de esquemas de financiamento, inviabilizados pela Guerra.

Uma segunda missão, realizada em 1948, chefiada por americanos e tendo como representante brasileiro Otávio G. Bulhões, objetivou o estudo dos elementos estruturais e conjunturais vistos como obstáculos ao desenvolvimento do País. As recomendações dessa Missão viriam a apoiar os objetivos da primeira tentativa de planejamento integrado do desenvolvimento nacional, englobando os setores de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia Elétrica, conhecido como Plano SALTE, elaborado em 1948 (Greiner, 1994).

As propostas voltadas para o setor elétrico, apresentadas por essa segunda missão, foram: (i) orientação privatista de apoio ao capital estrangeiro; (ii) auto-suficiência das empresas elétricas, tornando-as independentes financeiramente do Estado, tendo, então, como fontes de recursos as tarifas e o mercado de capitais; (iii) as tarifas deveriam cobrir as despesas de operação, a depreciação dos ativos imobilizados e a amortização das dívidas, além de cobrir o pagamento de juros e a parcela de dividendos; e (iv) expansão do parque gerador (Greiner, 1994).

Em 1951, aprova-se a criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, com a missão de identificar projetos de infra-estrutura e de indústria de base, além dos respectivos esquemas de financiamento. Essa terceira missão assinalou em seu diagnóstico sobre o setor elétrico, os seguintes pontos: a elevação do consumo de energia elétrica decorrente da acelerada urbanização e expressivo crescimento industrial nas décadas precedentes, sem ter sido acompanhada por um aumento na geração de energia; a irreversível mudança na matriz energética pela substituição da lenha, petróleo e carvão importado por energia hidrelétrica; o desenvolvimento do setor elétrico demandaria uma revisão no

relacionamento governo e concessionárias, através da efetiva aplicação do Código de Águas, desde que a regulamentação viesse a restabelecer a rentabilidade das empresas pelo abandono do custo histórico na determinação da remuneração; e a criação de empresas estatais deveria se limitar ao reconhecimento da competência das empresas existentes, inclusive para que fosse preservada a capacidade do governo em atender a outros setores (Greiner, 1994).

Lima (1984) *apud* Greiner (1994) complementa esse último aspecto indicando que seria mais prudente confiar numa regulamentação que assegurasse à indústria de energia elétrica o cumprimento de suas funções com o serviço básico, do que o governo constituir-se responsável por toda futura expansão nesse setor. Assim, a ação do governo deveria ser principalmente reguladora e supletiva.

Mesmo havendo essa orientação, o processo de intervenção do Estado na indústria de energia elétrica, que se iniciou nos primeiros anos da década de 40, toma vulto culminando com a constituição da ELETROBRÁS - Centrais Elétricas Brasileiras S/A, em 25 de abril de 1961, que promove a centralização do setor elétrico. A Tabela 2.1 apresenta as empresas estaduais de eletricidade criadas entre 1943 a 1966.

No âmbito federal criam-se, no período de 1945 a 1957, duas empresas. A CHESF - Companhia Hidrelétrica de São Francisco, foi implantada em 1948 para promover o desenvolvimento industrial do Nordeste, através do aproveitamento do Rio São Francisco, inaugurando em 1954 a Usina de Paulo Afonso (ELETROBRÁS, 1988). A segunda empresa, FURNAS - Centrais Elétricas S/A, que recebeu o nome da usina em construção, foi instituída em 1957, tendo como acionista o Governo Federal, os Estados de Minas Gerais e São Paulo, a CEMIG, a LIGHT e a CPFL - Companhia Paulista de Força e Luz, do Grupo AMFORP. Sua usina é inaugurada em 1963 com uma capacidade de 1.216 MW (ELETROBRÁS, 1988). Nos dizeres de Waisman (1980), a entrada em operação dos dois primeiros geradores de FURNAS, injetando energia na cidade de São Paulo, evitou uma situação catastrófica em 1964, quando houve o esvaziamento da Represa Billings - “a cavalaria chegara, salvadora, no último instante - a cavalaria estatal brasileira”.

Tabela 2.1. Criação das companhias de eletricidade estaduais no Brasil (1943 a 1966)

Ano	Empresa
1943	Companhia Estadual de Energia Elétrica - CEEE
1945	Empresa Fluminense de Energia Elétrica - EFE
1952	Centrais Elétricas de Minas Gerais - CEMIG
1953	Usinas Elétricas do Paranapanema - USELPA
1955	Companhia Hidrelétrica do Rio Pardo - CHERP
1961	Centrais Elétricas de Urubupungá - CELUSA
1962	Bandeirantes de Eletricidade - BELGA
1964	Companhia de Melhoramentos da Paraíba - COMEPA (*)
1966	Centrais Elétricas de São Paulo - CESP (**)
1954	Companhia Paranaense de Energia Elétrica - COPEL
1955	Centrais Elétricas de Santa Catarina - CELESC
1956	Espírito Santo Centrais Elétricas S/A - ESCELSA
1955	Centrais Elétricas de Goiás - CELG
1956	Companhia de Eletricidade do Amapá - CEA
1958	Centrais Elétricas do Mato Grosso - CEMAT
1959	Centrais Elétricas do Maranhão - CEMAR
1960	Cia de Eletricidade da Bahia - COELBA
1960	Empresa Distribuidora de Energia do Sergipe - ENERGIPE
1960	Companhia de Eletricidade de Alagoas - CEAL
1961	Centrais Elétricas do Piauí - CEPISA
1962	Cia de Serviços Elétricos do Rio Grande do Norte - COSERN
1962	Companhia de Eletricidade de Pernambuco - CELPE

Fonte: Greiner (1994)

(*) Criada pelo Governo do Estado de São Paulo

(**) A formação da CESP se deu pela fusão das empresas USELPA, CELUSA, BELGA e CHERP

2.1.2. Recapitulação da regulamentação (1903 a 1960)

A mais antiga legislação para a exploração do aproveitamento da força hidráulica, conforme Pereira (2000), é a Lei 11.145 de 31 de dezembro de 1903. Está determinado nesta lei ser de competência do governo federal o aproveitamento da força hidráulica para a transformação em energia elétrica aplicada a serviços federais. No entanto, poderá autorizar o emprego do excesso desta força no desenvolvimento da lavoura, das indústrias e outros quaisquer fins, e ainda conceder favores às empresas que se propuserem a fazer esse serviço. As concessões seriam livres de quaisquer ônus estaduais e federais.

Para regulamentar esta lei, em 1904 o Governo emitiu o Decreto nº 5.407 que estabeleceu as regras dos contratos de concessão para firmas que usavam fontes hidráulicas, quais sejam: (i) as concessões seriam sem privilégios, respeitando o direito de terceiros; (ii) o período máximo de

concessão seria de 90 anos, mediante contrato¹; (iii) após o término da concessão, o poder concedente passaria a exercer o controle sobre os ativos sem qualquer indenização; (iv) a revisão das tarifas ocorreria a cada cinco anos; (v) a redução tarifária ocorreria quando os lucros excedessem a 12% a.a. sobre o capital, fixada mediante aprovação do governo; (vi) autorização para a concessionária promover desapropriação; e (vii) estabelecimento de condutores elétricos subterrâneo nas áreas urbanas (Pereira, 2000).

A regulamentação efetivamente se inicia com o Código de Águas, instituído pelo Decreto 24.643 em 1934. As quedas d'água foram incorporadas ao patrimônio da União, e são instituídos o custo histórico² e o serviço pelo custo³, para determinação das tarifas, que até aquele ano foram reguladas pela cláusula ouro⁴. Quanto às concessões, estas passaram a serem dadas a brasileiros ou empresas organizadas no país, resguardando os direitos até então adquiridos (ELETROBRÁS, 1988).

Em 26 de fevereiro de 1957 edita-se o Decreto 41.019, vigente até hoje, que veio a regulamentar o de número 24.643 (Código de Águas), estabelecendo as condições para a prestação dos serviços de energia elétrica, objetivando assegurar a adequada prestação dos serviços e tarifas que garantissem a estabilidade financeira das empresas. O decreto estabeleceu ainda: a competência e diretrizes para a fiscalização técnica, contábil, financeira e inventários; as obrigações e direitos das empresas e dos consumidores; a participação dos consumidores nos investimentos; a permissão para aumentos tarifários, reservando ao Estado a faculdade de cancelá-los; a criação da quota de reversão; a remuneração do capital em 10%, considerado ao custo histórico corrigível nos termos da legislação vigente; e a criação da CRC - Conta de Resultados a Compensar, cujos saldos deveriam ser recolhidos 120 dias após o encerramento do exercício, sendo os negativos incluídos na remuneração do ano seguinte (Greiner, 1994).

Até os anos 60, a responsabilidade pela definição da política energética do país esteve a cargo do Ministério da Agricultura. Com a criação do Ministério das Minas e Energia, através da

¹A exigência de celebração de contrato passou a ser respeitada, em sua íntegra, somente a partir da publicação da Lei 8.987/95.

² É a importância real e comprovadamente gasta pelo concessionário, em moeda nacional, para aquisição dos bens que integram a propriedade em função do serviço e registrada em contabilidade.

³ Leva em consideração todas as despesas de operação, impostos e taxas de qualquer natureza, lançadas sobre as empresas, excluídas as taxas de benefício, as reservas para depreciação.

⁴ Os reajustes tarifários ocorriam com base na variação do ouro.

Lei 3.782, de 22 de julho de 1960⁵, tal responsabilidade lhe foi atribuída, tendo como órgão subordinado o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica - CNAEE e o Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, que abrangia a Divisão de Águas.

2.1.3. Financiamento do setor

Como a iniciativa privada, a partir dos anos 40, passou a não responder ao ritmo de crescimento do mercado, devido a injunções políticas e problemas econômico-financeiros, visto a remuneração basear-se no valor histórico do investimento, é criado em 1953 o Fundo Federal de Eletrificação - FFE, formado pela cobrança do Imposto Único sobre Energia Elétrica - IUEE, e por parte do imposto de consumo. Desse fundo, 40% eram destinados à União, sendo que através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, instituído em 1952, eram financiados os projetos mais urgentes, e os 60% restantes destinados aos Estados e Municípios para serem aplicados na expansão de seus sistemas elétricos (ELETROBRÁS, 1988).

2.1.4. A criação da ELETROBRÁS e do DNAEE

Mesmo com a intervenção do BNDE na década de 50, que passou a financiar os projetos mais urgentes do setor elétrico, existia uma limitação quanto à melhor utilização da capacidade instalada e do potencial a ser explorado, indicando a necessidade de um planejamento nacional, visando a elaboração de programas de expansão setorial. Concluiu-se, daí, a necessidade de criação de um órgão que pudesse incorporar todos os interesses nacionais e fosse supra-regional (Ramos, 2000). Em 1954, o presidente Getúlio Vargas encaminhava mensagem ao Congresso Nacional, com o objetivo de criar a ELETROBRÁS, autorizada pela Lei 3.890-A/61.

A ELETROBRÁS passou a atuar como empresa holding das companhias federais, associando-se a empreendimentos de empresas estaduais, e gerindo os fundos fiscais específicos destinados à expansão da produção de energia elétrica, coordenando, ainda, o planejamento em nível federal (Waisman, 1980). Com a criação, em 1968, da ELETROSUL - Centrais Elétricas do

⁵ O Ministério das Minas e Energia foi extinto em 12/04/90, através da Lei 8.028, a qual cria o Ministério da Infra-Estrutura - MINFRA. Esse foi extinto em 13/05/92, pela Lei 8.422, a qual cria o Ministério de Minas e Energia - MME.

Sul do Brasil S/A e da ELETRONORTE - Centrais Elétricas do Norte do Brasil, em 1973, completa-se juntamente com a CHESF e FURNAS o grupo de empresas que teve a incumbência de planejar, construir e operar os sistemas de geração e transmissão das regiões norte, nordeste, sul, sudeste e centro-oeste, sob o controle da ELETROBRÁS.

Durante a década de 70 ocorreu a expansão do sistema de geração através da construção das usinas hidrelétricas de Itaipu, Tucuruí, Jupia, Ilha Solteira, e da Usina Nuclear de Angra dos Reis em 1975, e inicia-se a interligação de alguns sistemas de transmissão. Diminuiu-se, ainda, a dependência externa de equipamentos para a indústria de energia. Assim, a quantidade de energia produzida e distribuída acompanhou o crescimento do mercado consumidor, sendo que a capacidade instalada térmica e hidráulica aumentou progressivamente de 1.341 MW em 1945, para 5.728 em 1962, totalizando no ano de 1986, 42.860 MW (Greiner, 1994).

Esse modelo centralizado do setor elétrico, implantado após a criação da ELETROBRÁS, mostrou-se ser o mais eficiente em termos técnico e econômico, pois havia a determinação de quando e quanto cada usina elétrica iria gerar de energia, garantindo, assim, que a água disponível fosse utilizada da forma mais eficiente, de tal forma a otimizar a saída total de energia ao menor custo (Ferreira, 2000).

Para controlar o sistema centralizado de despacho através da otimização do fluxo de água, a ELETROBRÁS instituiu em 1973 o Grupo Coordenador para Operação Interligada - GCOI, que veio a substituir o Sub-Comitê de Operação Interligada. Tal Grupo inicialmente coordenou a operação interligada, pioneira nacional, da geração da Usina Hidrelétrica de FURNAS para a região sudeste. Em 1982 foi criado o Grupo Coordenador do Planejamento do Sistema de Energia Elétrica - GCPS, para projetar a demanda de energia elétrica no país, definindo, então, os investimentos necessários para a expansão das atividades de geração, transmissão e distribuição, e estabelecendo também o cronograma de projetos de investimentos pela priorização dos mais eficientes (Ferreira, 2000).

Os principais instrumentos de planejamento do GCPS foram o Plano de Longo Prazo, revisado a cada cinco anos, e o Plano Decenal de Expansão, revisado anualmente pelas empresas concessionárias, sob a coordenação da ELETROBRÁS. Tais planos eram fundamentados em dois conjuntos de considerações: do lado da demanda, em projetos de crescimento dos mercados

regionais; e do lado da oferta, em avaliações técnico-econômicas dos empreendimentos capazes de atender à demanda prevista, visando ainda promover a adequação e a cronologia de evolução das obras constantes no plano decenal, e também avaliações do cenário técnico e econômico para o plano de longo prazo.

Nessa estrutura do setor elétrico, instituída nos anos 60, foi incorporada, também, uma agência de regulação, o Departamento Nacional de Águas e Energia - DNAE, através da Lei 4.904, de 17 de dezembro de 1965, passando a denominar-se Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE em 1968, através do Decreto 63.951.

Em 18 de julho de 1969 o DNAEE foi extinto, sendo que o DNAEE ficou com a incumbência de aplicar políticas e diretrizes para a exploração dos serviços de energia elétrica, tendo, ainda, como competência: examinar e instruir os pedidos de concessão ou autorização para a produção de energia hidráulica e térmica, e para a transmissão e distribuição de energia; fiscalizar os serviços concedidos para assegurar o fornecimento adequado; e fixar tarifas que garantissem a estabilidade econômica e financeira das empresas (Oliveira *et al*, 1997).

O envolvimento do DNAEE na fixação de tarifas deixou de existir em 1977. Com a edição do Decreto 79.706/77⁶, os reajustes tarifários passaram a ser aprovados na esfera do Ministério da Fazenda, não refletindo mais o custo do setor, dando início, assim, a uma política de contenção tarifária, visto as tarifas estarem sendo utilizadas como mecanismo de política econômica e de controle da inflação (Medeiros, 1996).

Pazzini *et al* (2000) avaliam que o papel de regulador atribuído ao DNAEE foi constantemente obstruído, tendo sido capturado⁷ pelas empresas que deveriam ser reguladas, pois o Estado não conseguiu desta maneira se policiar já que era proprietário das concessionárias de energia elétrica. Esses autores elencam alguns pontos que contribuíram para o não funcionamento eficiente do DNAEE, sendo eles: (i) interferência do governo - políticos influenciavam as decisões do órgão, principalmente em época eleitoral; (ii) falta de recursos; e (iii) poucos

⁶ Art. 1º - o ato para fixação ou reajustamento de qualquer preço ou tarifa por órgãos ou entidades da Administração Federal, direta ou indireta, mesmo nos casos em que o poder para tal fixação seja decorrente de lei dependerá, para sua publicação e efetiva aplicação, de prévia homologação do Ministério da Fazenda.

⁷ A captura do regulador ocorre quando o órgão regulador passa a confundir o bem comum com os interesses da indústria que é por ele regulada (Viscusi *et al*, 1995).

funcionários, fazendo com que o DNAEE tivesse que buscar pessoal dentro das próprias concessionárias, facilitando seu processo de captura.

2.1.5. O regime tarifário (1973 a 1993)

Da publicação do Código de Águas até 1973, as tarifas de energia elétrica eram definidas pelo custo histórico de cada concessionária. Com o objetivo de apoiar o desenvolvimento em regiões menos desenvolvidas, edita-se, então, o Decreto-lei 1.383/74, que introduz a equalização tarifária em todo território nacional. Daquele ano até 1993, a política tarifária baseou-se numa tarifa única para todo o país, cujo nível deveria permitir a cobertura das despesas operacionais do setor e possibilitar uma remuneração às concessionárias entre 10 a 12% a.a. Essa rentabilidade passou a ser calculada pela média, ou seja, se resultasse em 6% a.a., as concessionárias que obtivessem resultado superior a essa média, fariam a transferência do excedente a título de RGG - Reserva Global de Garantia, e a diferença entre essa média e os 10% mínimo assegurado foi contabilmente acumulada na CRC. Do ponto de vista econômico, o equilíbrio ainda vigorava; porém do ponto de vista financeiro, as concessionárias estavam sufocadas, levando o setor à insuficiência de recursos para investimentos.

Pela falta de recursos, começou a haver uma inadimplência generalizada intra-setorial, uma vez que as distribuidoras não pagavam as geradoras federais (FURNAS, ELETROSUL, CHESF e ELETRONORTE). Neste cenário, vislumbrava-se um futuro de extrema dificuldade para o setor elétrico, caso não fossem tomadas medidas contundentes de mudança de rumo. Em 1993, através da Lei 8.631, o Governo Federal inicia o encontro de contas⁸ para liquidação da CRC, dando condições para começar a reestruturação do setor elétrico. A partir desse ano, as empresas passaram a apresentar planilhas de custos ao DNAEE, que incorporavam, além dos custos operacionais, os seguintes itens: as quotas anuais da RGR - Reserva Global de Reversão⁹, tendo por finalidade prover recursos para a indenização aos acionistas, no caso de cancelamento ou de

⁸ Havia uma inadimplência generalizada intra-setorial, e o DNAEE promoveu uma liquidação contábil entre os que a concessionária tinha a pagar e receber objetivando a compensação dessa inadimplência.

⁹ Criada em 1971, a RGR transferia para a Eletrobrás uma sobrecarga tarifária, imputada a todos os consumidores, no valor de 3 a 4% sobre o saldo contábil dos investimentos imobilizados de cada concessionária.

renovação das respectivas concessões; o custo da energia comprada de terceiros; a CCC - Conta de Consumo de Combustíveis¹⁰; e a compensação financeira para pagamento de royalties.

2.1.6. A crise do setor elétrico na década de 80 e os diagnósticos realizados

O irrealismo tarifário, que passou a vigorar a partir da intervenção do Ministério da Fazenda na definição de tarifas, deu início à deterioração econômica e financeira das empresas do setor elétrico, que juntamente com as transformações ocorridas no sistema financeiro internacional (elevação da taxa de juros, prazos de carência e aumento das exigências dos bancos privados para liberação de empréstimos), levaram o setor a conviver com fortes restrições orçamentárias para o financiamento de sua expansão. Ferreira (2000) acrescenta que uma fonte que exacerbou a crise financeira do setor foi a crescente importância dada às questões ambientais nos anos 80, pela promulgação de leis que obrigaram o empreendedor de qualquer investimento de porte a realizar o EIA - Estudo de Impacto Ambiental e o RIMA - Relatório de Impacto Ambiental. Esta nova obrigação implicou em significativos pagamentos de ressarcimento a municípios e comunidades, cujas propriedades foram inundadas pelos reservatórios das novas usinas hidrelétricas.

Para Oliveira e Besnosik (1991), a escassez de recursos agravou a crise institucional como consequência da evolução organizacional do setor, que não conseguiu implementar plenamente um modelo centralizado no governo federal, devido à presença de concessionárias estaduais que se opuseram a essa centralização. Para esses autores, a federalização inconclusa do setor tornou-se fonte permanente de disputas e conflitos entre as grandes concessionárias verticalizadas estaduais (CEMIG, CESP, COPEL e CEEE), e as empresas do grupo ELETROBRÁS, em torno de recursos disponíveis para financiar a expansão do sistema. Complementam tais autores que essas disputas, de certa forma, obscureceram o cenário da crise, levando as concessionárias a desenvolverem um gigantesco programa de obras para garantir um fluxo permanente de recursos para investimentos.

¹⁰ Rateio do consumo de combustível das térmicas entre as concessionárias do setor, incluindo sistema isolado e interligado.

Essa crise financeira e institucional que se instalara no setor elétrico levou à realização de dois estudos, pelo próprio setor, que visavam apresentar proposta para reequilibrá-lo. O primeiro, intitulado PRS - Plano de Recuperação Setorial, foi aprovado em 22 de novembro de 1985 pelo Presidente da República, e estabeleceu as condições para o desenvolvimento econômico e financeiro do setor para o período de 1985 a 1989. Teve como preocupação central o saneamento financeiro, e como diretrizes básicas: a reposição do nível tarifário, a recuperação dos investimentos setoriais através da obtenção de recursos internos e externos, e o estabelecimento de condições financeiras para a expansão acelerada da capacidade instalada (Medeiros, 1996). As medidas propostas no plano não foram implantadas, com exceção da capitalização da ELETROBRÁS e do reembolso das despesas com as usinas nucleares. Um fator decisivo para essa não implementação foi a instituição do Plano Cruzado, que rebaixou o valor real das tarifas, cujas perdas não puderam ser recuperadas através do aumento real de 22% em novembro de 1986 (ELETROBRÁS, 1988).

O segundo estudo, denominado REVISE - Revisão Institucional do Setor Elétrico, foi realizado em 1987 e objetivou fazer um diagnóstico propondo uma revisão do modelo. Esse estudo foi agrupado em cinco áreas: (i) missão e papel do setor; (ii) aspectos institucionais; (iii) modelo econômico e financeiro; (iv) modelo organizacional; e (v) processo decisório (ELETROBRÁS, 1987).

No aspecto institucional, a REVISE observou: (i) uma pequena participação da iniciativa privada no setor elétrico, salientando que em virtude das limitações enfrentadas e da capacitação atingida pelo setor privado nacional, seria necessário um exame mais detalhado do aumento da participação do capital privado, inclusive para permitir comparações de eficiência; (ii) a existência de órgãos de fiscalização e controle sem condições efetivas de exercerem estas funções de forma eficaz; (iii) a falta de ferramentas institucionais que dessem ao consumidor meios de defender seus direitos e criticar custos e padrões; (iv) a expansão dos serviços sujeita a interesses exógenos; e (v) a deficiência de instrumentos de avaliação de eficiência, apontando como solução para esses problemas a urgência de se realizar uma reforma institucional (ELETROBRÁS, 1988). Medeiros (1996) salienta que um dos grandes méritos da REVISE foi tratar de forma clara e sem preconceitos a necessidade de inserção do capital privado no setor.

Quanto aos padrões de qualidade dos serviços, em 1978 o DNAEE emite duas portarias visando controlar a qualidade do fornecimento de energia, através dos indicadores DEC e FEC – duração e frequência de interrupção de energia por consumidor, e da padronização dos níveis de tensão, sem, contudo, criar mecanismos de fiscalização desses indicadores, nem tampouco penalização pela baixa qualidade dos serviços prestados, tema esse tratado com maiores detalhes no capítulo 5.

Apesar da clareza e objetividade do documento, este logrou o mesmo fim do PRS e de outros planos de adequação do setor elétrico, pois se manteve a condição de incapacidade de investimento no setor em face de uma insuficiência de receita, por continuar havendo, por parte do governo federal, manipulação das tarifas em busca de um pseudo-equilíbrio inflacionário.

Somente após a promulgação da Constituição de 88, abre-se espaço para a participação do setor privado na exploração dos serviços de energia elétrica, reservando-se ao Estado, primordialmente, o papel de agente regulador e fiscalizador, devendo assegurar que os serviços sejam prestados de forma adequada.

2.2. A Reestruturação e privatização do setor elétrico nacional

2.2.1. Medidas legais que antecederam a reestruturação do setor elétrico

A Lei 8.631/93 foi reconhecida pelo seu mérito de iniciar a reestruturação do setor, atacando um aspecto essencial para esse processo, que foi a recuperação tarifária. Tal lei determinou que: (i) as propostas de tarifas de fornecimento aos consumidores finais dar-se-iam pelas empresas distribuidoras, atualizadas por fórmulas paramétricas; (ii) abandono da equalização tarifária e da garantia da remuneração, com a extinção da RENCOR - Reserva Nacional de Compensação da Remuneração¹¹ e da CRC, porém mantendo o rateio de gastos com combustíveis nos sistemas isolados; (iii) a aprovação pelo DNAEE de uma tarifa média para cada empresa, sendo de competência das concessionárias estipular sua própria estrutura tarifária - tarifas por segmento de consumidores, sendo estes representados através de Conselhos de

¹¹ DL 2.432 de 17/05/88: Revoga o DL 1849/81 e substitui a RGG pelo RENCOR - as transferências no processo de equalização tarifária são condicionadas à obtenção, pelas empresas, de uma remuneração de 12%; parte da reversão permanece com as empresas, sendo apenas o restante transferido à RGR/ELETROBRÁS.

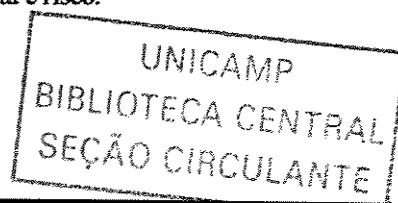
Consumidores com função consultiva, criados pelas empresas no âmbito de sua concessão; (iv) a celebração de contratos de suprimento de energia, entre concessionárias e supridoras, documento este indispensável para a aprovação das tarifas de fornecimento propostas; (v) em caso de inadimplência junto às supridoras, as receitas das distribuidoras servirão como garantia de pagamento, através de autorização de débito automático nas respectivas contas bancárias; (vi) o estabelecimento do processo de encontro de contas e transferência, com prazo de 30 de junho de 1993, dos débitos e créditos acumulados pelas concessionárias nas CRC, RENCOR, suprimento de energia e CCC; (vii) a reinstituição do recolhimento da RGR à ELETROBRÁS, em parcelas mensais, num total anual de 3% dos investimentos imobilizados das concessionárias, sendo que as quotas anuais de cada empresa seriam fixadas pelo DNAEE, cabendo a este 2% destes recursos para custeio de suas atividades; e (viii) a inadimplência das concessionárias com as contribuições devidas à RGR e CCC, implicaria na impossibilidade de revisão e reajustes de suas tarifas (Greiner, 1994).

Outros instrumentos legais foram de extrema importância para o início do processo de reestruturação do setor elétrico. O Decreto 915/93 permitiu a formação de consórcios para a exploração de aproveitamentos hidráulicos entre concessionárias e autoprodutores. Já o Decreto 1.009, de dezembro de 1993, e a Portaria 337, de abril de 1994, criaram o SINTREL - Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica, possibilitando facilidade de intercâmbio de energia entre concessionárias e produtores independentes¹² nos sistemas de transmissão das redes federais. A Portaria 337 foi substituída em 1997 pela de número 459, tornando livre o acesso a todo o sistema de transmissão e distribuição.

O SINTREL foi o primeiro passo para o acesso de vários produtores ao sistema elétrico, estabelecendo-se o início de uma certa competição entre as empresas autorizadas a gerar eletricidade, mas mantendo-se a estrutura do setor, ou seja, o SINTREL não previa transferências patrimoniais nem desmembramento ou privatização de concessionárias e usinas.

Essas iniciativas não foram suficientes para permitir uma reestruturação institucional do setor com a entrada de novos agentes para a exploração dos serviços de energia elétrica, sob o

¹² A figura do produtor independente foi criada pela Lei 9.074/95, sendo caracterizado como pessoa jurídica ou empresas reunidas em consórcio, que recebam concessão ou autorização do poder concedente para produzir energia elétrica destinada ao comércio, de toda ou parte da energia produzida, por sua conta e risco.



regime de concessão, permissão ou autorização, uma vez que o artigo 175 da CF¹³ ainda não havia sido regulamentado. Assim, até 1995, embora tenha havido iniciativas para uma maior abertura do setor, tanto através da Lei 8.631/93, quanto pela criação do SINTREL, esta realmente começa a se efetivar com a publicação das Leis 8.987/95 e 9.074/95, que dispõem, respectivamente, sobre o regime de concessão e permissão para a prestação de serviços públicos, e normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões.

2.2.2. A privatização e reestruturação do setor elétrico

Diante de toda crise institucional que se instalou no setor elétrico a partir da década de 80, e pela incapacidade do Estado continuar a investir nessa infra-estrutura na escala necessária para atender o aumento da demanda, inicia-se em 1995 a reforma desse setor. As bases para essa reforma foram dadas em 1995 pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE que estabeleceu a forma como o Estado teria que ser alterado para desempenhar com maior eficiência os seus papéis, sendo segmentado em quatro setores: núcleo estratégico e burocrático; serviços monopolistas de Estado; serviços sociais e competitivos; e setor de produção de bens e serviços. Este último é definido no PDRAE como sendo atividades empresariais, devendo ser então transferidas para a iniciativa privada, como é o caso dos serviços de água, energia elétrica, telecomunicações, etc.

No setor elétrico, as reformas objetivaram assegurar os investimentos necessários para a expansão da oferta de energia e, também, garantir a eficiência, utilizando os recursos disponíveis para atender um suprimento confiável de energia ao menor custo possível. Adota-se para a consecução desses objetivos dois princípios básicos para reger a reestruturação do setor elétrico: estabelecimento de competição nos segmentos de geração e comercialização para consumidores livres, estimulando o aumento da eficiência e redução de preços; e o estabelecimento de monopólios regulados nas atividades de transmissão e distribuição/comercialização de energia para consumidores cativos (Energia Brasil, 2002a).

¹³ Art. 175 - Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

O modelo institucional adotado inspirou-se em experiências internacionais, particularmente nos marcos regulatórios implementados no Reino Unido e Estados Unidos. No Reino Unido, em 1989 é editada a Lei de Energia - *Energy Act*. Esta lei determinou a desverticalização das atividades de geração, transmissão e distribuição, criando a figura do comercializador de energia e implementando mecanismos de modo a propiciar o funcionamento competitivo dos segmentos de geração e comercialização; ela introduziu também incentivos à eficiência nos segmentos de transmissão e distribuição. Já nos Estados Unidos, os dois princípios básicos estabelecidos a partir de 1992, com a Lei de Política Energética (*Energy Policy Act*) foram: a garantia do livre acesso aos sistemas de transmissão e a constituição de grandes mercados atacadistas. Para tanto, a FERC - *Federal Energy Regulatory Commission* estimulou a constituição de operadores independentes do sistema para gerenciarem o despacho de energia; e incentivou a criação de Bolsas de Energia (*Power Exchange*), mercados nos quais se realizariam transações de energia entre geradores e consumidores livres (Salgado, 2003).

Com base nas Leis 8.987/95 e 9.074/95 definiu-se o contorno da reforma do setor elétrico: licitação de novos potenciais hídricos visando proporcionar competição na geração; livre acesso à transmissão e definição de uma malha básica; divisão dos consumidores entre livres e cativos, assegurando-se aos primeiros a opção na escolha de seu supridor, obedecendo aos limites estabelecidos na legislação; regulação por tetos tarifários (“price caps”); introdução do PIE - Produtor Independente de Energia, regulamentado pelo Decreto 2.003 de setembro de 1996; obrigatoriedade de conclusão de projetos paralisados ou novas licitações dessas concessões; e mecanismos facilitadores para a privatização.

O Estado de São Paulo foi pioneiro ao propor um modelo de reestruturação para o setor elétrico, englobando as empresas CESP - Centrais Elétricas de São Paulo, CPFL e ELETROPAULO – Eletricidade de São Paulo S/A, visando a privatização. Porém, havia a falta de definição de vários aspectos pelo governo federal que influenciavam esse processo. Dentre essas questões, podem-se citar as relativas ao sistema centralizado de despacho, ao tratamento das linhas de transmissão, à necessidade de divisão das tarifas de geração e transmissão, e à falta de um ambiente regulatório, especialmente quanto ao processo de fixação das tarifas, que iria inviabilizar o investimento através de capital privado (Ferreira, 2000).

Para projetar um modelo para o setor elétrico no Brasil, a ELETROBRÁS contratou em 1996 a firma de consultoria e contabilidade Coopers e Lybrand, sendo os resultados deste trabalho consolidados no Relatório RE-SEB – Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro - Etapas IV e VII, apresentados em 1997. O desafio para essa consultoria, de acordo com Ferreira (2000), foi o de criar um modelo descentralizado e funcional, mesmo se alguns dos participantes do setor não levassem a termo as suas privatizações. Paralelamente a esse trabalho, iniciou-se a privatização de algumas empresas de distribuição e foram implementadas também medidas objetivando superar dificuldades que colocavam em risco o suprimento de energia elétrica do País.

Em meados de 1997, a Coopers e Lybrand apresentou as suas recomendações para a reestruturação do setor elétrico, sendo as principais: (i) a criação de um Mercado Atacadista de Energia - MAE; (ii) o estabelecimento de contratos iniciais de compra de energia para criar uma fase de transição para o mercado competitivo; (iii) o desmembramento dos ativos da transmissão e a criação de um Operador Independente de Energia - OIS¹⁴ para administrar o sistema interligado; e (iv) a organização das atividades financeiras e de planejamento da expansão. A atual estrutura institucional do setor elétrico está indicada na Figura 2.1.

Essa nova estrutura institucional modificou algumas atividades como a regulação, através da ANEEL, a operação do sistema, através do Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS, e o planejamento da expansão do setor através do CCPE - Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão, criado pelas Portarias do Ministério de Minas e Energia de nºs 150 e 485, de 1999. Foi instituído, também, um mercado atacadista de energia de curto prazo – o MAE.

A ANEEL é o novo órgão regulador e fiscalizador do setor elétrico, tendo sido atribuído a ela, também, por delegação da União, o papel de Poder Concedente. É responsável por: (i) promover as licitações destinadas à contratação de concessionárias de serviço público para geração, transmissão e distribuição de energia elétrica e para outorga de concessão para aproveitamento de potenciais hidráulicos; (ii) celebrar e gerir os contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica, e de concessão do uso de bem público; (iii) expedir as autorizações bem como fiscalizá-las; (iv) regular as tarifas e estabelecer as condições

¹⁴ Esse passou a denominar-se no atual modelo Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS.

gerais de contratação do acesso e uso dos sistemas de transmissão e de distribuição de energia elétrica por concessionária, permissionária e autorizada, bem como pelos consumidores livres; e (v) definir as regras de participação no MAE, assim como homologar o Acordo de Mercado e autorizar as atividades do ONS. Incumbe-se, ainda, de estabelecer os limites de participação dos agentes de geração e de distribuição no serviço de energia, conforme Resolução ANEEL 94/98, impedindo cartéis e criando condições de inserção de novos agentes no setor. Atua, nesse sentido, com a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça - SDE, com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE e com a Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE. A lei de criação desta agência federal previu a descentralização para os estados, mediante convênios de cooperação, das atividades de regulação complementar e de fiscalização.

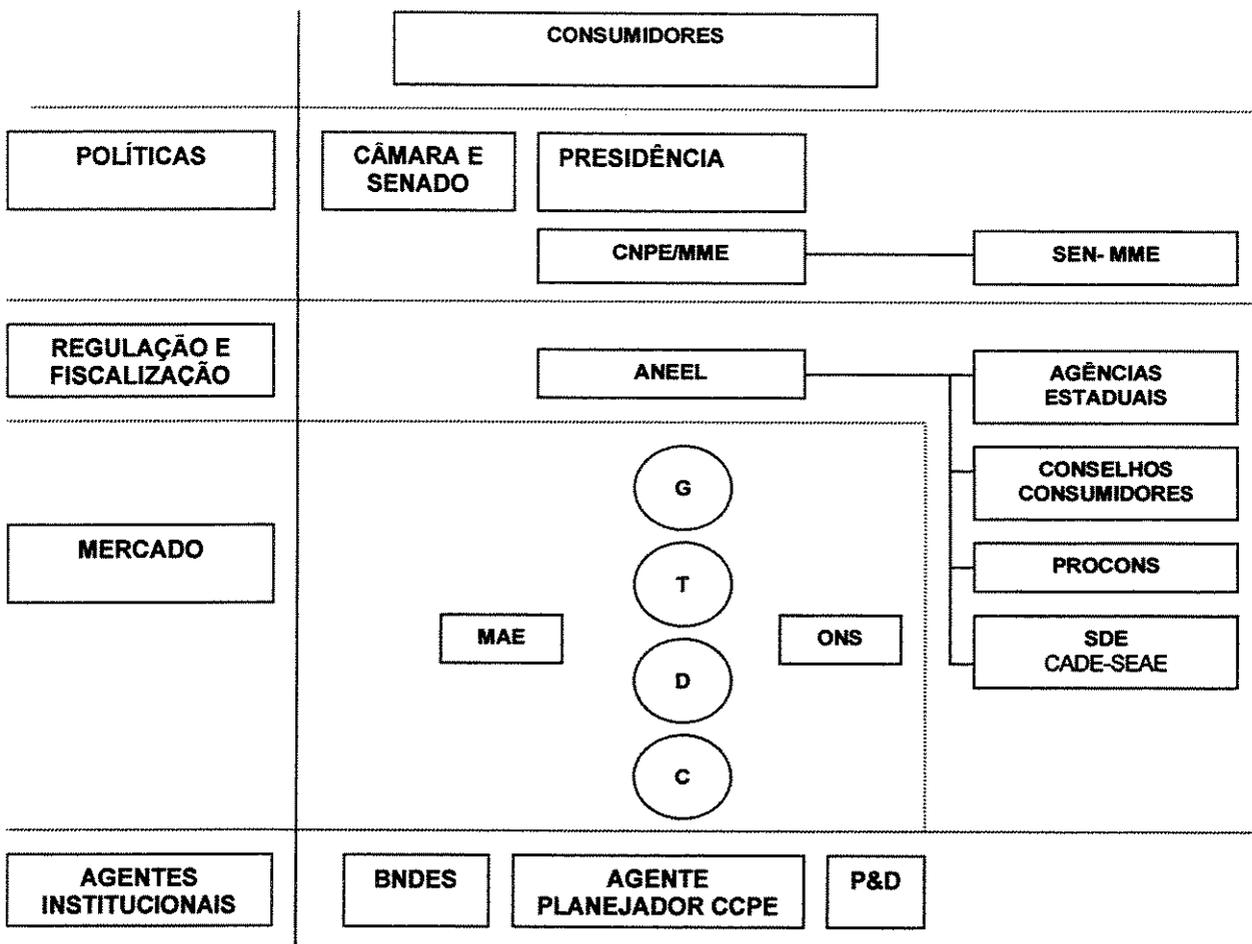


Figura 2.1. Estrutura Institucional do Setor Elétrico
 Fonte: (Bajay, 2001)

O MAE é o ambiente onde deve se realizar as transações de compra e venda de energia elétrica no Sistema Interligado, incluindo as atividades de contabilização destas transações e liquidação das diferenças entre os valores contratados e os verificados por medição. Cabe à ANEEL homologar quaisquer decisões ou alterações das Regras de Mercado que venham a ser aprovadas pela Assembléia Geral do MAE.

O ONS atua no planejamento e programação da operação e no despacho centralizado da geração. É também responsável pela contratação e administração de serviços de transmissão de energia elétrica, atuando mediante autorização e fiscalização da ANEEL.

O CCPE, coordenado pela Secretaria de Energia do MME, tem como principal atividade orientar as ações do governo para assegurar o fornecimento de energia elétrica, em conformidade com a Política Energética Nacional definida pelo Conselho Nacional de Política Energética - CNPE. Deve, ainda, oferecer aos agentes do mercado de energia um quadro de referência para seus planos de investimentos, através de um planejamento indicativo decenal para a expansão do parque gerador, e determinativo para a expansão da rede básica cinco anos à frente, e do sexto ao décimo ano o planejamento dessa rede é indicativo.

Ao deixar de existir um planejamento setorial centralizado, nos moldes que vinha ocorrendo até 1998, a expansão da oferta de energia passou a depender da celebração de contratos de compra e venda entre as empresas distribuidoras ou os consumidores livres, com as empresas geradoras, sendo que a diferença entre a energia produzida pela geradora e o contratado com a distribuidora passou a ser compensada através de compra e venda no MAE.

A partir de 1999, todos os contratos entre geradores e distribuidoras foram substituídos pelos contratos iniciais, com validade até 2006, reduzindo-se os montantes contratados em 25% por ano a partir de 2003. Os contratos iniciais cobriram, praticamente, 100% dos requisitos das distribuidoras no período de 1999 a 2001 (Energia Brasil, 2002a).

O processo de privatização foi concebido como um modo de viabilizar a capitalização das empresas e ampliar a oferta de energia. Porém, apenas a primeira etapa foi cumprida. Foram privatizadas, no período de 1995 a 2000, 23 empresas de distribuição, conforme Tabela 2.2., as quais atendem a aproximadamente 80% do mercado. Ao todo, participam do mercado de distribuição de energia elétrica, 64 empresas.

De acordo com informações do BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, havia, no final do governo passado, as seguintes privatizações de empresas distribuidoras em andamento: CEPISA - Companhia Energética do Piauí S/A; CERON - Centrais Elétricas de Rondônia S/A; ELETROACRE - Centrais Elétricas do Estado do ACRE; e CEAL - Companhia Energética de Alagoas. Quanto a empresas de geração, ainda constava na agenda de privatização do BNDES a geradora FURNAS e as usinas Tucuruí (ELETRONORTE) e Xingó (CHESF) (BNDES,2003). O novo governo, no entanto, decidiu suspender estas privatizações.

Tabela 2.2. Empresas de Distribuição de Energia Elétrica Privatizadas (1995 a 2000)

Nome	Data de Privatização	Área de Serviço – Localização	Comprador	Preço R\$ Milh.	% Vend	Ágio
ESCELSA	12/07/95	ES	IVEN S.A. GTD Participações	385,0	50,00	11,78
LIGHT	21/05/96	RJ	AES, Houston, EDF, CSN	2.230,0	51,00	0,00
CERJ	20/11/96	RJ	Endesa (Sp), Enersis, EDP	605,3	70,26	30,27
COELBA	31/07/97	BA	Iberdrola, BrasilCap, Previ, BBDTVM	1.730,9	65,64	77,38
AES SUL	21/10/97	RS	AES	1.510,0	90,91	93,56
RGE	21/10/97	RS	CEA, VBC, Previ	1.635,0	90,75	82,70
CPFL	05/11/97	SP	VBC, Previ, Fundação CESP	3.015,0	57,60	70,10
ENERSUL	19/11/97	MS	Escelsa	625,6	76,56	83,79
CEMAT	27/11/97	MT	Grupo Rede, Inepar	391,5	85,10	21,09
ENERGIPE	03/12/97	SE	Cataguazes, Uptick	577,1	85,73	96,05
COSERN	11/12/97	RN	Coelba, Guarariana, Uptick	676,4	77,92	73,60
COELCE	02/04/98	CE	Cons. Distriluz (Enersis, Chilectra, Endesa, Cerj)	867,7	82,69	27,20
ELETROPAULO	15/04/98	SP	Light	2.026,0	74,88	0,00
CELPA	09/07/98	PA	QMRAP Participações S.A. (Grupo Rede/Inepar)	450,3	54,98	0,00
ELEKTRO	16/07/98	SP/MS	Grupo Enron Internacional	1.479,0	46,60	98,94
CAHOEIRA DOURADA	05/09/97	GO	Endesa, Edegel, Fundos de Investimentos	779,8	92,90	43,49
GERASUL	15/09/98	RS	Tractebel (belga)	945,7	50,01	0,00
BANDEIRANTE	17/09/98	SP	EDP (Portugal), CPFL	1.014,0	74,88	0,00
CESP Tietê	27/10/99	SP	AES Gerasul Emp.	938,07	-	29,97
BORCOREMA	30/11/99	PB	Cataguazes-Leopoldina	87,38	-	-
CELPE	20/02/00	PE	Iberdrola, Previ, BB	1.780,0	79,62	-
CEMAR	15/06/00	MA	PP&L	552,8	86,25	-
SAELPA	31/11/00	PA	Cataguazes-Leopoldina	363,0	-	-
TOTAL				24.665,5		

Fonte: MME, *apud* ABRADÉE, 2002

Na privatização da geração houve interrupção do processo, culminando com atrasos de obras programadas e a não construção de obras previstas nos planos decenais, fatores que comprometeram seriamente o nível dos reservatórios, culminando com o quadro de racionamento vivenciado entre junho de 2001 a fevereiro de 2002. De acordo com Pires *et al* (2002), das trinta e uma usinas do programa indicativo de licitação de usinas de geração hidrelétrica para 2000-2001, com um total previsto de 9.587 GW de capacidade instalada, só treze foram licitadas em 2000 (2.183 GW), sendo dez em 30 de novembro de 2000.

Em 1999, o sistema elétrico operava com uma capacidade nominal instalada de 63,9 GW. De acordo com projeções da ELETROBRÁS, com um crescimento médio de consumo de energia de 5,5% a.a. no período de 1999 a 2004 seriam necessários 85GW de capacidade instalada em 2003 (Pires *et al*, 2002).

Tendo em vista a eminência de problemas de fornecimento de energia elétrica para o período 2001 a 2003, o governo federal criou, através do Decreto 3.371 de 24 de fevereiro de 2000, o Programa Prioritário de Termelétricidade - PPT, pretendendo, inicialmente, que a ELETROBRÁS assumisse o papel de compradora de última instância da energia gerada por essas novas térmicas. Através da Portaria nº 43, de 25 de fevereiro de 2000, foram definidas cinquenta e três termelétricas que integrariam o programa, acrescentando 19,3 GW à capacidade nacional instalada.

Porém, este programa não foi implementado no tempo esperado, devido a vários fatores, merecendo destaque a questão do repasse aos consumidores da variação cambial do preço do gás no intervalo entre os reajustes anuais de tarifas. O problema estava na dificuldade de compensar o preço do gás que é em dólar, quando a legislação do setor só permite o reajuste anual da tarifa. Esse problema foi parcialmente resolvido pela criação de uma conta gráfica que permite manter os preços estáveis ao longo do ano e compensar a variação cambial na época do reajuste anual. A localização de atuais usinas integrantes do PPT está indicada na Figura 2.2.

2.3. A crise de oferta de energia

O fato das geradoras continuarem estatais, e tendo por base o acordo do governo com o Fundo Monetário Internacional - FMI - que limitou os investimentos públicos, houve uma

Tabela 2.3. Acréscimos de capacidade de geração (1995 a 1999)

Realizado	Novas Centrais	Repotenciação e Ampliação	Total
1995	1.388	20	1.408
1996	2.174	755	2.929
1997	944	161	1.105
1998	2.207	120	2.327
1999	2.738	87	2.825
Média	1.890	229	2.119

Fonte: Sauer, I.L. 2002.

Em virtude da constatação da indisponibilidade de oferta em relação ao mercado no ano de 2001, e pela excessiva demora dos órgãos de controle e operação do sistema em adotar mecanismos para a crise, ações para este enfrentamento foram implementadas pela GCE – Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica, instalada por meio da Medida Provisória 2.198-3, de 28 de junho de 2001, e substituída em 06 de junho de 2002 pela CGSE - Câmara de Gestão do Setor Elétrico, conforme Decreto 4.261.

Também foi criada pelo MME a Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica, com o objetivo de avaliar a política de produção de eletricidade e identificar as causas do desequilíbrio entre oferta e demanda no setor elétrico

O diagnóstico apresentado por essa Comissão apontou as questões principais para a crise de suprimento, dentre elas: hidrologia desfavorável associada a interveniência de outros fatores; desequilíbrio entre oferta e demanda na partida da implementação do novo modelo para o setor; a não implementação de obras respondendo por quase dois terços da energia não aportada, sendo o fator predominante para a ocorrência da crise; as energias asseguradas que respaldavam os contratos iniciais foram superdimensionadas, resultando em uma sinalização equivocada para a contratação de nova geração; falta de coordenação entre os setores de eletricidade, petróleo/gás e área econômica; dentro do setor elétrico houve difusão e indefinição de responsabilidades entre o MME e a ANEEL; insucesso das iniciativas governamentais para amenizar a crise, em particular através do PPT; a ausência de um plano alternativo sobre o que fazer em situações hidrológicas adversas, que contribuiu para o agravamento e a lentidão de decisões; lacunas de atribuições e de atuação do CNPE e do MME/Secretaria de Energia; dificuldades da ANEEL na implementação

de um ambiente regulatório adequado; atrasos e insuficiências na implementação do novo modelo setorial (MME, 2001).

O plano de ação criado pela GCE, além de propor o racionamento no uso da energia, baseou-se também em outras três ações prioritárias: (i) definição de um programa estratégico de aumento da oferta de energia elétrica; (ii) programa emergencial de aumento da oferta de energia; e (iii) revitalização do modelo do setor elétrico.

Pires *et al* (2002) destacam que o grande mérito da GCE foi o de promover um engajamento de todo o governo, representado pelos Ministérios de Minas e Energia, Fazenda, Planejamento, AGU - Advocacia Geral da União, ANEEL, ONS, BNDES, e a ELETROBRÁS, superando os problemas de coordenação entre os diversos órgãos governamentais.

O programa estratégico de aumento da oferta de energia, conduzido pelo MME, propôs uma série de obras para reforçar o suprimento no período de 2001 a 2004, prevendo um acréscimo de 26.325 MW ao sistema interligado, sendo que os investimentos para esse programa são da ordem de R\$ 42 bilhões; R\$ 33 bilhões dos quais deverá ser suprida pela iniciativa privada (Pires *et al*, 2002). A Tabela 2.4 demonstra a potência instalada em 2001 e a previsão para 2004; a Tabela 2.5 apresenta a ampliação prevista por tipo de empreendimento; e a Tabela 2.6, o investimento previsto através da participação do setor privado e público. A localização e potência das usinas hidrelétricas para ampliação da oferta de energia estão indicadas na Figura 2.3.

De acordo com a ANEEL (2002a), a capacidade instalada no Brasil em 2001 era de 74.876 MW, tendo sido acrescentado ao sistema, durante o ano de 2002, 2.049,5 MW provenientes das 54 termelétricas emergenciais; 4.618,4 MW de usinas termelétricas e hidrelétricas; 800,5 MW em função dos processos de regularização, repotenciação, reativação e ampliação, totalizando um acréscimo de 7.468,4 MW, elevando a capacidade instalada para 82.344,4 MW em dezembro de 2002.

Tabela 2.4. Potência instalada em 2001 e ampliação prevista para 2004

Tipo de Geração	Potência Instalada 2001 (MW)		Previsão 2004 (MW)	
	Valor	Porcentagem	Valor	Porcentagem
Usina Hidrelétrica	61.555	82%	69.448	67%
Usina Termelétrica	6.944	9%	17.024	17%
Usina Nuclear	1.966	3%	1.966	2%
Fontes alternativas (Eólica, PCH, Biomassa)	2.345	3%	5.645	5%
Sub Total	72.810	92%	94.083	91%
Importação de Itaipu	5.500	7%	6.200	6%
Demais Importações	1.150	1%	3.438	3%
Total	79.460	100%	103.721	100%

Fonte: Energia Brasil 2002b

Tabela 2.5. Ampliação da oferta de energia elétrica por tipo de empreendimento (2001 a 2004)

Tipo de empreendimento Unidade	Ampliação da Oferta				
	2001 Realizado	2002	2003	2004	Total
Hidrelétricas (24)	1.397	3.045	2.463	3.122	10.027
Termelétricas (40)*	1.354	2.829	4.342	916	9.441
Termelétricas Emergenciais (53)	-	2.153	-	-	2.153
Importação (5)	98	1.188	400	800	2.486
PCH's (29)	66	170	145	-	381
Cogeração (17)	125	162	500	-	787
Eólica (42)	2	261	394	393	1.050
Total (MW)	3.042	9.808	8.244	5.231	26.325

Fonte: Energia Brasil, 2002b

Considerada uma redução de 30% de não realização do programa previsto

Tabela 2.6. Investimentos previstos através da participação do setor privado e público

Investimentos	Valores Estimados (2001-2004) – R\$ milhões		
	Privados	Público	Total
Total	32.585,0	9.713,3	42.298,3
%	77	23	100

Fonte: Energia Brasil, 2002b

(O quadro contempla os valores já realizados e a realizar do Programa Estratégico Emergencial de energia elétrica).

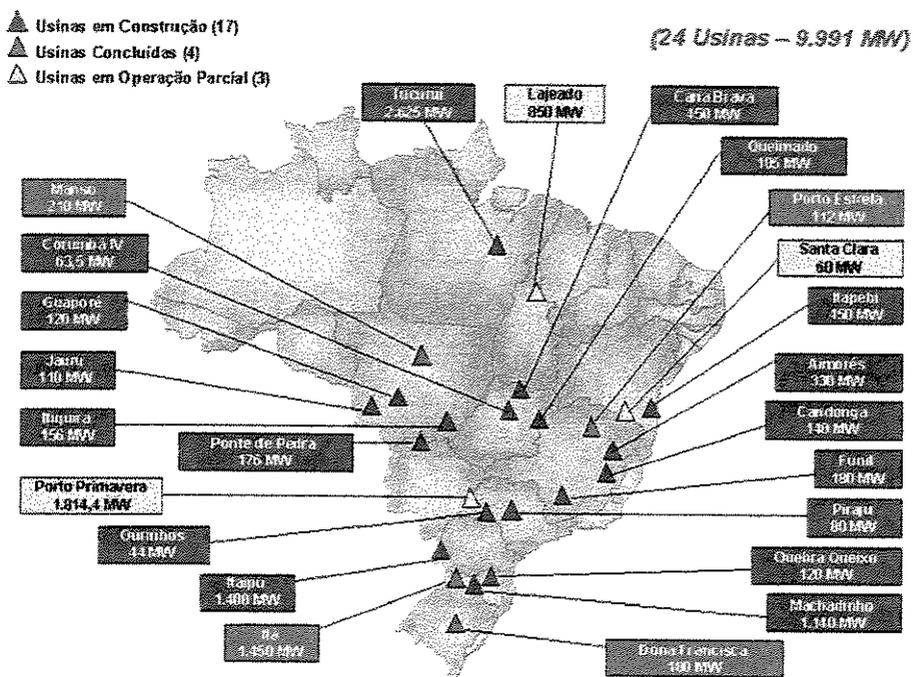


Figura 2.3. Localização e potência das usinas hidrelétricas

Fonte: Brasil Energia, 2002b

Além do plano de ampliação da oferta, a GCE também colocou como prioritário um programa emergencial de curto prazo para o aumento da geração. Através do disposto na Medida Provisória nº 2.209, de 29 de agosto de 2001, e no Decreto nº 3.900, de 29 de agosto de 2001, foi criada a Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial – CBEE, empresa pública vinculada ao MME, tendo como objetivos: a aquisição, arrendamento e alienação de bens e direitos; a celebração de contratos; e a prática de atos destinados a viabilizar o aumento da capacidade de geração e da oferta de energia elétrica de qualquer fonte.

Conforme determinam a Lei 10.438/02 e a Resolução ANEEL nº 249, de 06 de maio de 2002, os custos, inclusive de natureza operacional, tributária e administrativa, relativos à aquisição de energia elétrica e à contratação de capacidade de geração ou potência pela CBEE são rateados, com algumas exceções, entre as classes de consumidores finais atendidas pelo

Sistema Elétrico Nacional Interligado¹⁵, proporcionalmente ao consumo individual verificado, mediante adicional tarifário específico, que consiste nos seguintes encargos:

a) Encargo de Capacidade Emergencial - vigorará até 30 de junho de 2006, sendo que seu valor para o ano de 2002, a ser cobrado a partir do mês de março, foi fixado em R\$ 0,0049/kWh, devendo ser revisado ao final de cada trimestre. Não é aplicável aos consumidores integrantes da subclasse residencial baixa renda¹⁶;

b) Encargo de Aquisição de Energia Elétrica Emergencial - vigorará até 30 de junho de 2006, sendo que seu valor será fixado mensalmente pela ANEEL, com base nas regras estabelecidas na mencionada Resolução. Não é aplicável aos consumidores integrantes da classe residencial e rural cujo consumo mensal seja inferior a 350 kWh.

O programa emergencial de aumento da oferta de energia passou a ser conhecido pelos consumidores como um “seguro apagão”, sendo que os recursos advindos desse seguro são a garantia de que, caso ocorra um período de hidrologia crítica, não será necessário incorrer nos custos demasiadamente superiores de um novo racionamento (Pires *et al*, 2002).

Para contratação da energia em caráter emergencial, a CBEE procedeu a uma concorrência, oferecendo contratos de capacidade de energia para produtores independentes, sendo que, por sugestão do ONS, ficou acertada a contratação de 2.155 MW de potência para instalação ao longo do primeiro semestre de 2002, nas Regiões Nordeste, Sudeste e Centro Oeste. A Tabela 2.7 apresenta um resumo da potência contratada/energia média e a Figura 2.4 indica a localização das 58 termelétricas inseridas no programa emergencial. Importante acrescentar que na Figura 2.4 constam 47 usinas concluídas, sendo que, em dezembro de 2002, de acordo com dados contidos no Plano Decenal 2003-2012, 50 usinas encontravam-se prontas para entrarem em operação (ELETROBRÁS, 2003).

¹⁵ O sistema elétrico nacional é composto pelo sistema interligado e sistemas isolados. O sistema interligado apresenta quatro subsistemas (Sul, Sudeste/Centro-Oeste, Nordeste e Norte), permitindo interligações para transferência de energia com características sazonais. Quanto aos sistemas isolados grande parte concentra-se na Região Norte, principalmente nos Estados do Amazonas, Rondônia, Acre, Amapá e Roraima, sendo a geração predominantemente através de termelétricas (Cavaliere, 2003).

¹⁶ A partir da publicação da lei 10.438, de 26 de abril de 2002, considera consumidor baixa renda aquele que atendido em circuito monofásico apresente um consumo limitado a 79 kWh/mês, também tendo direito ao benefício tarifário aqueles que consomem entre 80 a 220 kWh/mês, e que atendam aos critérios estabelecidos pela Resolução ANEEL 485/2002.

Tabela 2.7. Resumo da potencia contratada/energia média

Quadro Resumo Potência Contratada/Energia Média			
Região	Potência Contratada	Energia Média (2002)	Energia Média (2003)
NE (47)	1.554,4	850,5	1.399,1
SE (11)	599,1	314,9	530,2
Total	2.153,6	1.165,6	1.938,2

Fonte: Brasil Energia, 2002b

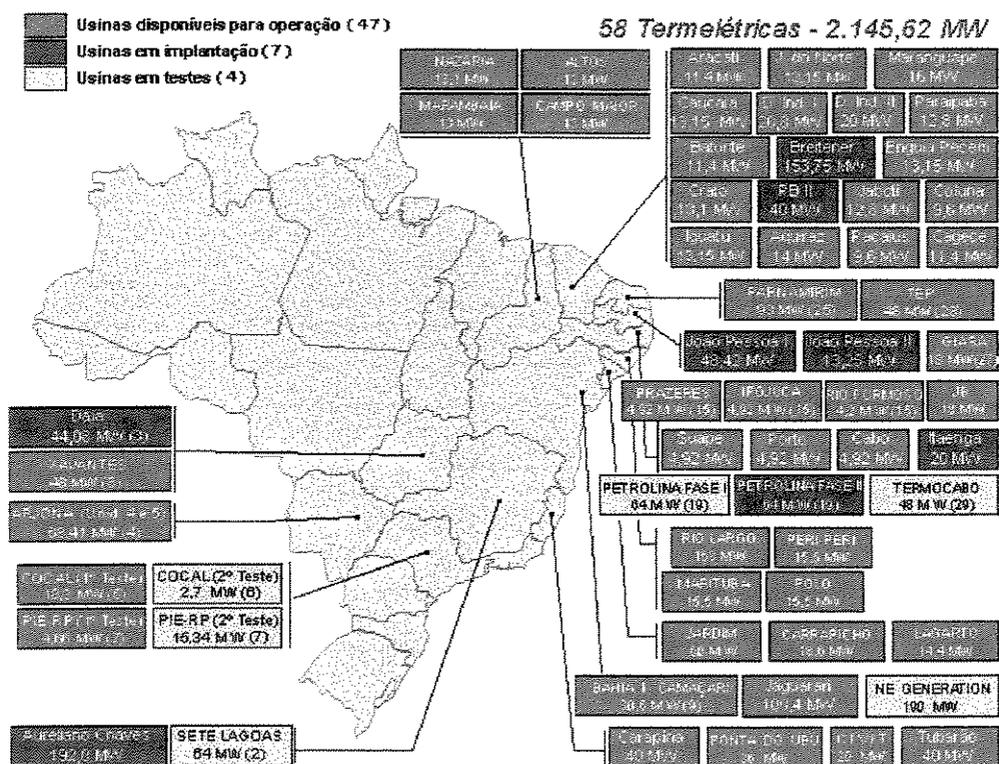
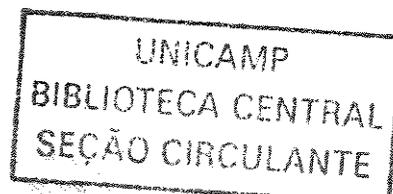


Figura 2.4. Termelétricas - programa emergencial

Fonte: Brasil Energia, 2002b

A terceira ação prioritária da GCE foi a criação de um Comitê de Revitalização do Modelo do Setor Elétrico. Através da Resolução 18, de 22 de junho de 2001, o Comitê foi instituído com a missão de encaminhar propostas para corrigir as disfunções existentes e para o aperfeiçoamento



do modelo do setor. Durante mais de cinco meses, foram realizadas reuniões periódicas entre os integrantes do Comitê, além de encontros com os agentes do setor elétrico, tanto público quanto privados, e com técnicos do Banco Mundial para identificação dos problemas. Na época, os trabalhos a serem desenvolvidos pelo Comitê deveriam se pautar na busca de soluções que preservassem os pilares básicos de funcionamento do modelo do setor, sendo estes: competição nos segmentos de geração e comercialização de energia elétrica; expansão dos investimentos com base em aportes da iniciativa privada; e regulação dos segmentos que são monopólios naturais (transmissão e distribuição de energia elétrica), de forma a garantir a qualidade dos serviços e o suprimento de energia elétrica compatíveis com as necessidades de desenvolvimento do país (Energia Brasil, 2002a).

Com a extinção da GCE em 30 de junho de 2002, a finalização dos trabalhos do Comitê passou a cargo da CGSE. O Relatório 4 sintetiza os resultados dos três Relatórios de Progresso anteriores, e descreve as atividades realizadas entre junho de 2002 a dezembro de 2002.

As atividades do Comitê de Revitalização foram agrupadas no Relatório de Progresso nº 4 em oito temas gerais, sendo: a) normalização do funcionamento do setor elétrico; b) aperfeiçoamento do mercado de energia elétrica; c) garantia de expansão da oferta; d) monitoração da confiabilidade de suprimento; e) política energética; f) questões relativas à transmissão; g) política tarifária e defesa da concorrência; h) aperfeiçoamento institucional do MAE e ONS.

Dentre essas atividades, merece destaque o Acordo Geral do Setor, inserido dentro do tema Normalização do Funcionamento do Setor Elétrico. A lógica que norteou o Acordo foi a aplicação do princípio de equilíbrio econômico-financeiro presente nos contratos de concessão, tema tratado no capítulo 3. Isso porque as empresas do setor tiveram suas receitas reduzidas em virtude do racionamento imposto.

Os princípios do acordo foram editados através da Medida Provisória 14, de 21 de dezembro de 2001, convertida na Lei 10.438, em 26 de abril de 2002. Através desse acordo, a GCE estabeleceu a RTE - Recomposição Tarifária Extraordinária, resultando no aumento da tarifa de energia de 2,9% a.a. para os consumidores residenciais, e de 7,9% a.a. para os consumidores industriais, com prazos variando de acordo com as características de cada

concessionária. Existem limites de cerca de quarenta meses, e outros com mais de dez anos de manutenção deste fator, sendo que os consumidores classificados como Baixa Renda não tiveram nenhum aumento.

Também como forma de minimizar as perdas de mercado, assumidas pelas concessionárias em virtude do racionamento, foi criada a Conta de Compensação de Variação de Valores de Itens da Parcela A - CVA¹⁷, instituída pela Portaria Ministerial nº 296, de 26 de outubro de 2001, que teve por finalidade criar mecanismos de compensação para os cálculos dos reajustes tarifários do fornecimento de energia elétrica em função das variações ocorridas nos itens da Parcela A, ou seja, custos não gerenciáveis pela empresa fornecedora de energia na composição da tarifa. A fiscalização, validação e aprovação dos valores contabilizados na CVA, para efeito de repasse às tarifas de energia elétrica, coube à ANEEL, de modo a garantir que as perdas de receitas registradas não sobrecarregassem o consumidor final.

¹⁷ A estrutura tarifária no novo modelo do setor elétrico é tratada no Capítulo 3.

Capítulo 3

O instituto da concessão de serviços públicos de energia no Brasil e a necessidade da regulação e fiscalização

De acordo com a Lei 8.987/95, o instituto da concessão de serviço público se dá mediante a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, através de licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para o seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

Em decorrência da delegação da execução dos serviços públicos de energia elétrica, por vontade do legislador, impôs-se a presença de um agente regulador, capaz de coordenar a sua boa gestão, em termos amplos da concessão, abarcando desde aspectos comerciais até aqueles atinentes à qualidade na prestação do serviço.

Neste capítulo é feita uma abordagem sobre serviço público, lei de concessão, contrato de concessão e estrutura e funcionamento da ANEEL, com vistas a identificar a necessidade de regulação e fiscalização do setor de energia elétrica.

3.1. Serviço público - definição e forma de prestação

De acordo com o jurista Hely Lopes Meirelles, o conceito atribuído a serviços públicos varia ao sabor das necessidades e contingências políticas, econômicas, sociais e culturais de cada comunidade, em cada momento histórico, existindo várias definições como: “serviço público é todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais,

para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniência do Estado” (Meirelles, 1978); “serviço público é toda a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestada pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de direito público, portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais, instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios do sistema normativo” (Mello, 2000).

Greiner (1994) distingue dois tipos básicos de serviços públicos: (i) serviços públicos propriamente ditos, que são os de necessidades gerais, compondo as funções básicas do Estado, intransferíveis, normalmente prestados a toda a comunidade gratuitamente, às expensas da receita tributária do Estado, como por exemplo segurança, defesa do estado, justiça, saúde pública, educação básica, dentre outros; (ii) serviços públicos transferíveis, utilizando esse autor da definição dada por Meirelles (1978): “serviços públicos cuja responsabilidade pode ser transferida a pessoas jurídicas de direito privado. São aqueles como água, telefonia, energia elétrica, que a doutrina classifica como serviço de utilidade pública, impróprios do Estado, com usuários determinados e utilização individual e mensurável, remunerados por tarifas”.

O serviço público assume no Brasil esta conotação por força da CF de 1988, que atribuiu sua prestação ao Poder Público, de acordo com o artigo 175, podendo ser prestado diretamente por esse, através de outorga às próprias empresas estaduais, ou sob regime de concessão ou permissão (Grotti, 2000). A mesma colocação é feita por Meirelles (1978) ao afirmar que, não é a atividade que tipifica o serviço público, e sim, o que prevalece é a vontade soberana do Estado, qualificando o serviço como público ou de utilidade pública, para a sua prestação direta ou indireta.

A CF impõe que os serviços públicos sejam prestados, obrigatoriamente, de maneira adequada, sendo que esta mesma obrigatoriedade está contida na Lei Paulista 7.835, de 08 de maio de 1992, na qual está definido que serviço adequado é o que atende ao interesse público e corresponde às exigências de qualidade, continuidade, regularidade, modicidade, cortesia e segurança. Também no Código de Defesa do Consumidor, Lei Federal 8.078, de 11 de setembro de 1990, encontra-se o estabelecimento da obrigatoriedade de prestação adequada dos serviços públicos: é direito básico do consumidor a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral, acrescentando que os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias e

permissionárias, ou sob qualquer forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros, e quanto aos essenciais, contínuos.

Quando da concessão pelo Estado para a prestação de um serviço público, por empresa privada, este não deixa de ser público, e observa Justen Filho (1997) que a única peculiaridade é a de que a gestão do serviço público passa ao âmbito de particulares, que o desempenham por conta e risco próprios. Este autor enfatiza que a delegação para um particular explorar um serviço público pressupõe a possibilidade do mesmo ser desempenhado em condições de eficiência, no mínimo idênticas ao que se passaria se o serviço fosse prestado diretamente pelo próprio Estado; e que a delegação a particulares somente deve ser admitida na medida em que se revele como o meio mais adequado de satisfazer o interesse público, que, no caso, consiste na prestação do serviço em condição de excelência, com simultânea redução dos custos públicos, e ausência de elevação de encargos para a comunidade.

Baer e McDonald (1997) diferenciam os vários tipos de prestação de serviços públicos, sendo que estes podem ser controlados pelo Estado; regulados quando em mãos de firmas privadas, cuja propriedade pertence a estas; ou prestados diretamente por empresas estatais. Quando prestados pela iniciativa privada, estes autores identificam duas situações: (i) a propriedade da empresa pertence a uma firma privada, sendo sua produção regulada por um órgão ou uma comissão de governo; e (ii) o modelo de empresa privada de serviços públicos não envolve qualquer propriedade privada, mas sim uma concessão outorgada pelo estado por um período de tempo finito, durante o qual essa empresa presta um serviço específico. Na situação de exploração de um serviço mediante concessão, ainda referenciando os autores, a principal preocupação da firma privada consiste em poder cobrar uma tarifa que lhe permita cobrir os custos operacionais atuais e também gerar um superávit, com o qual possa ampliar e aprimorar tecnologicamente suas operações, e ter uma taxa de retorno satisfatória para os proprietários.

O período de concessão trás diferentes preocupações para o concessionário e para o Estado. O primeiro se preocupa com o prazo da concessão, de ser suficientemente longo para que possa recuperar seus investimentos; já o Estado se preocupa em ver crescer os serviços de infraestrutura em consonância com o resto da economia, evitando situações de escassez que aumentem os custos de produção. A conciliação desses interesses, apresentados por Baer e McDonald (1997), se torna o grande desafio para os órgãos reguladores, que atuam com base em

políticas pré-estabelecidas. Também é um grande desafio para o órgão regulador evitar que os agentes invistam excessivamente em ativos, que podem permanecer ociosos por muito tempo, requerendo remuneração, via tarifa, do investimento realizado. Assim, o regulador deve evitar tanto a escassez por falta de investimento, quanto a ociosidade por seu excesso.

No caso da prestação direta pelo Estado de serviços de infra-estrutura, através de empresas estatais, têm-se também duas situações abordadas por Baer e McDonald (1997): (i) estas empresas mantêm uma conduta de operação semelhante ao setor privado, por serem independentes do aparelho central de formulação de política de governo; (ii) ou serem subservientes ao aparelho central do Estado, sendo que, neste caso, os formuladores de políticas terão de decidir se permitirão um padrão de preços que produz recursos para cobrir as despesas da firma, ou se deverá permanecer com baixos preços para os serviços de infra-estrutura, de modo a subsidiar vários grupos de consumidores ou de agentes do setor, ou como controle inflacionário.

3.2. Leis 8.987/95, 9.074/95 e o contrato de concessão para a exploração dos serviços públicos de energia

A delegação a particulares para exploração de serviços públicos está disciplinada na Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços, sendo que a inclusão dos serviços de energia elétrica neste novo cenário da economia nacional se deu com a edição da Lei n.º 9.074, de 07 de julho de 1995, que estabeleceu em seu art. 4.º: "As concessões, permissões e autorizações de exploração de serviços e instalações de energia elétrica e de aproveitamento energético dos cursos de água serão contratadas, prorrogadas ou outorgadas nos termos desta e da Lei n.º 8.987/95, e das demais".

A Lei de Concessão volta-se ao cumprimento dos objetivos elencados por Moraes (1997):

- eliminação das reservas de mercado, buscando a atenuação das características monopolísticas do serviço e aumentando substancialmente a capacidade de atuação das empresas privadas, que investem por conta e risco e se remuneram através de tarifas;

- instituição de política tarifária calcada no valor da proposta vencedora, de acordo com os critérios contratuais, e não mais na garantia da remuneração fixa, visando estimular a eficiência das empresas concessionárias¹⁸;
- estabelecimento do regime de controle e fiscalização do serviço, no qual o próprio usuário participe, e de graduação de penalidades pelas faltas cometidas pelo concessionário, com vistas à elevação dos padrões de eficiência na prestação do serviço público; e
- atribuição de concessão de serviços públicos, mediante processo licitatório, com prazo determinado para o término da concessão.

Conforme anteriormente citado, considera-se como concessão de serviço público a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para o seu desempenho, por conta e risco, e por prazo determinado, de acordo com o art. 2º da Lei 8.987/95. Torna-se importante o entendimento desse artigo, principalmente quanto à amplitude dos riscos assumidos pelos concessionários. Blanchet (1999) faz a seguinte avaliação: “o risco é assumido pelo concessionário em nome do poder concedente, pois a titularidade do serviço continua sendo deste último. Assim, o poder concedente deve assegurar os meios necessários para a adequada prestação do serviço, sem por em risco a saúde financeira e a própria sobrevivência do concessionário. No passado, as concessões se tornavam altamente vantajosas para o Estado, pois este provia o atendimento das necessidades públicas sem assumir os riscos que o exercício da atividade acarretava, e que só após a evolução do princípio da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, passou a evitar-se que o concessionário assumisse as perdas impostas pelo fato de ter-se responsabilizado pela adequada prestação de um serviço, que incumbiria, em princípio, ao Estado”.

O artigo 3º da Lei de Concessão define que concessões e permissões¹⁹ sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente, responsável pela delegação, com cooperação dos usuários, e

¹⁸ Este critério para o setor elétrico partiu de uma tarifa existente quando da concessão

¹⁹ Permissões: ato administrativo unilateral e precário. A administração estabelece os requisitos para sua prestação ao público, e por ato unilateral (termo de permissão) comete a execução aos particulares que demonstrem capacidade para o seu desempenho, sendo que a extinção antecipada da outorga não dá ao permissionário direito a ressarcimento.

o artigo 6º elenca os pressupostos para a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários. De acordo com esse artigo, serviço adequado é aquele que satisfaz às condições de regularidade (pressupõe a observância de regras), continuidade (também conhecido como princípio da permanência, refere-se a prestação de serviços sem interrupções, a não ser em hipóteses restritas previstas em lei), eficiência (satisfação da necessidade para cujo atendimento é prestado o serviço), segurança (a manutenção da segurança é de interesse público, tanto quanto a prestação do serviço), atualidade (adaptação às necessidades do momento), generalidade (também conhecida como igualdade dos usuários perante os serviços públicos, tendo como principal característica o caráter de proporcionalidade, sendo que apenas os efetivamente iguais podem ser tratados igualmente), cortesia (visa principalmente o bom relacionamento, por meio do qual o executor do serviço pode saber se efetivamente está suprindo a necessidade dos usuários, se está atingindo a eficiência e a atualidade necessárias), e a modicidade das tarifas (é a tarifa que propicia a concessionária condição para prestar serviço adequado, e ao mesmo tempo lhe possibilita a justa remuneração dos recursos comprometidos na execução do objeto da concessão) (Blanchet, 1999).

Quanto à modicidade tarifária, Blanchet (1999) chama a atenção para o fato que a Lei refere-se àqueles valores pagos pelo usuário a título de contraprestação pelo serviço efetivamente prestado. Acrescenta que “se a Lei fizesse menção à modicidade de preços, a conclusão seria preocupante, pois preço é gênero ao qual pertencem os preços públicos e também os preços políticos, e enquanto os primeiros devem ser compatíveis com os custos do concessionário (custo do serviço), os preços políticos podem ser bem inferiores aos custos necessários para a execução do serviço, de tal forma que a diferença entre o valor cobrado e o custo efetivo será remunerado mediante utilização de recursos derivados da arrecadação de imposto”.

Grotti (2000) faz observações quanto a outros dois princípios para a prestação de um serviço adequado. Para essa autora, o pressuposto generalidade também remete à universalização dos serviços, de acordo com o art. 3º da Lei 9.074/95: “o atendimento abrangente ao mercado, sem exclusão de população de baixa renda e de área de baixa densidade populacional, inclusive as rurais”. Já o princípio regularidade, que para a autora é entendido por muitos como uma consequência do princípio da continuidade, há uma diferença: são regras distintas, porque a continuidade refere-se à realização do serviço público sem interrupção, e a regularidade se

vincula à prestação devida de acordo com regras, normas e condições pré-estabelecidas. Assim, pode haver a prestação do serviço com continuidade, mas sem regularidade.

É no art. 7º da Lei de Concessão que estão elencados os direitos e deveres dos usuários: “I - receber serviço adequado; II - receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais e coletivos; III - obter e utilizar o serviço com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente (redação dada pela Lei n. 9.648, de 1998); IV - levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado; V - comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço; VI - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços”.

Segundo o artigo 23 – inciso VII da Lei de Concessão, a fiscalização deve estar prevista no contrato de concessão, com indicação dos órgãos competentes para exercê-la. Já no parágrafo único do Artigo 30, define-se que a fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta por representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários, sendo que a forma que estes últimos participarão da fiscalização está definida no artigo 33 da Lei 9.074/95²⁰.

Os encargos do poder concedente estão especificados nos artigos 29 e 30 da Lei 8.987, sendo eles: (i) regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação; (ii) aplicar as penalidades regulamentares e contratuais; (iii) intervir na prestação do serviço nos casos e condições previstos em lei; (iv) extinguir a concessão, de acordo com a lei e com o correspondente contrato; (v) homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta lei, das normas pertinentes e dos contratos; (vi) cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço, e as cláusulas regulamentares da concessão; (vii) zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados em até 30 dias das providências tomadas; (viii) declarar de utilidade pública os bens

²⁰ Em cada modalidade de serviço público, o respectivo regulamento determinará que o poder concedente, observado o disposto nos artigos 3º e 30º da Lei 8987, de 1995, estabeleça forma de participação dos usuários na fiscalização e torne disponível ao público, periodicamente, relatório sobre os serviços prestados.

necessários à execução do serviço ou da obra pública, promovendo as desapropriações; (ix) declarar de necessidade ou de utilidade pública, para fins de instituição de servidão administrativa, os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo-a diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis; (x) estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio ambiente e conservação; (xi) incentivar a competitividade; e (xii) estimular a formação de associações de usuários para a defesa dos interesses relativos ao serviço.

A concessão para a prestação de um serviço público por particulares se dá através de delegação contratual, autorizada por lei. Meirelles (1978) define o contrato de concessão como sendo um ajuste de direito administrativo, bilateral, oneroso, comutativo e realizado *intuitu persona*²¹, sendo portanto, um acordo administrativo, com vantagens e encargos recíprocos, no qual se fixam as condições de prestação do serviço, levando-se em consideração o interesse coletivo na sua obtenção e as condições pessoais de quem se propõe a executá-lo por delegação do poder concedente. Com uma concessão, o Estado delega ao setor privado o direito de prestar um serviço, retendo controle sobre o setor, ao incorporar, nesse instrumento, os termos de referência e as condições, inclusive os direitos e as obrigações do prestador do serviço, que regerão o projeto de infra-estrutura (Guislain e Kerf, 1996).

Para Oliveira *et al* (1997) o contrato deve descrever as condições em que o serviço será prestado, atendendo aos aspectos de universalização, quantidade requerida e preços módicos. Esse autor, citando Williamson (1975) e Laffont e Tirole (1993), expõe algumas imperfeições que esses contratos podem ter, pelas restrições a que os reguladores estão sujeitos, quais sejam: (i) *de informação*, pelo não conhecimento da totalidade de informações que a concessionária possui, sujeitando-se, o contrato, ao oportunismo da concessionária que pode se beneficiar dessa assimetria. Na situação de restrição de informação, a concessionária pode lesar o interesse público pela inadequação na prestação do serviço, por exemplo, diminuindo a qualidade como forma de minimizar custo; (ii) *transacionais*, pois a tarefa regulatória exige a elaboração de

²¹ Com validade apenas entre as partes contratantes = *inter parts*.

contratos e a fiscalização de seu cumprimento, envolvendo vários tipos de custo de transação²²; possibilidade de ambigüidade nos contratos, resultando em altos custos jurídicos; e que o contrato deve ser monitorado pelo regulador, o que obriga a uma certa duplicação de controle realizado pela concessionária; (iii) *administrativa e política*, pois os reguladores são restringidos pelo arcabouço legal, o que limita o escopo, os instrumentos e o horizonte temporal da regulação, e que ainda as agências de regulação estão sempre sujeitas a interferências políticas.

O contrato de concessão deve ser monitorado, com o objetivo de estabelecer direitos e obrigações que distribuam os riscos entre as partes envolvidas na concessão, permitindo a adequada fiscalização da qualidade dos serviços prestados, do cumprimento dos planos de investimentos e das metas de universalização dos serviços (Pires e Piccinini, 2000).

A alteração unilateral do contrato de concessão pelo poder concedente é sempre admissível, mas unicamente no tocante aos requisitos do serviço, e com correlata revisão das cláusulas econômicas e financeiras afetadas pela alteração, para manter-se o equilíbrio econômico e financeiro inicial. Citando Tácito (1960): “Ao Estado é lícito alterar as condições objetivas do serviço, mas não poderá deslocar a relação entre os termos da equação econômica e financeira, nem agravar os encargos ou as obrigações do concessionário, sem reajustar a remuneração estipulada”. Essa possibilidade, mesmo em casos de não estar declarada nos contratos de concessão, está subsidiariamente amparada pela Lei 8.666/93 - Lei de Licitação, no seu art. 65.

Além da Lei de Concessão, que regulamenta o dispositivo constitucional para prestação de serviço público, publicou-se anteriormente a Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor, que veio a consolidar os direitos e deveres de compradores e prestadores de serviços, aplicando-se esta para os serviços públicos, inclusive.

Complementando a Lei n. 8.987, editou-se em 07 de julho de 1995 a conhecida Lei do Setor Elétrico, Lei no. 9.074. Esta veio a ordenar as normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, disciplinando: (i) a figura do produtor independente de energia - PIE; (ii) comercialização de energia elétrica produzida pelo PIE; (iii) consumidores livres²³; (iv)

²² Custos de transação: representam o gasto de recursos econômicos necessários para planejar, adaptar e monitorar as interações entre as partes de um contrato, a fim de garantir o cumprimento dos termos contratuais, de maneira satisfatória e de acordo com a funcionalidade econômica (Williamson, 1985).

²³ Respeitada a legislação vigente, o consumidor livre poderá optar pela compra de energia de qualquer fornecedor.

instalação da transmissão e dos consórcios de geração; (v) prorrogação das concessões atuais; e (vi) reestruturação dos serviços públicos concedidos.

Os regimes para a exploração dos serviços públicos no setor de energia elétrica estão demonstrados nas Tabelas 3.1 e 3.2, sendo a primeira relativa à geração de energia elétrica e a segunda, a outras atividades do setor elétrico (importação/exportação de energia, transmissão, distribuição e comercialização).

Tabela 3.1. Regime para atividades de geração de energia elétrica

Regime	Fonte/Capacidade Instalada		Titulação
	Hídrica (a)	Térmica	
Serviço Público	>1MW (b) ≤1 MW	Nuclear (e) > 5 MW ≤ 5 MW	Concessão SP (c) Comunicação (d) Concessão SP Concessão SP Comunicação
Produção Independente	> 1 MW/não PCH(f) > 1 MW ↔ ≤ 30 MW/PCH ≤ 1 MW	> 5 MW ≤ 5 MW	Concessão UBP (g) Autorização UBP (h) Comunicação Concessão ou Autorização (i) Comunicação
Autoprodução	> 10 MW/não PCH(f) > 1 MW ↔ ≤ 10 MW/não PCH > 1 MW ↔ ≤ 30 MW/PCH ≤ 1 MW	> 5 MW ≤ 5 MW	Concessão UBP Autorização UBP Comunicação Autorização Comunicação

Fonte: Waltenberg (2000)

- (a) o aproveitamento de recursos hídricos em terras indígenas depende de autorização do Congresso Nacional (CF/88, art. 49, XVI) e deve observar condições específicas estabelecidas em lei (CF/88, art. 176 § 1º); o aproveitamento de potenciais de energia hidráulica em faixa de fronteira deve observar condições específicas estabelecidas em lei (CF/88, art. 176 § 1º).
- (b) MW = megawatt = 1000 kW.
- (c) Concessão SP - Concessão de Serviço Público, sempre precedida de licitação.
- (d) Comunicação - aproveitamento dispensado de concessão, permissão ou autorização, devendo apenas ser comunicado ao poder concedente.
- (e) Nuclear - independentemente da capacidade instalada, deve ser precedida de aprovação do Congresso Nacional (CF/88, artigos 21,XXIII, "a", e 49, XIV).
- (f) PCH - Pequena Central Hidrelétrica; v. Resoluções 394/98 e 395/98.
- (g) Concessão UBP - Concessão de Uso do Bem Público, sempre precedida de licitação.
- (h) Autorização UBP - Autorização de Uso do Bem Público, independente de licitação.
- (i) A Lei 9.074, de 1995 (art. 6º) indica as duas espécies de outorga, sem definir o tipo de concessão (que não há de ser de serviço público nem de uso de bem público); o Decreto 2003, de 1996 (art. 4º, I) indica apenas a autorização para este caso (que também não é de uso de bem público).

Tabela 3.2. Regime para exploração de outras atividades do setor de energia elétrica

Atividade	Observações	Titulação
Importação/ Exportação		Autorização
Transmissão	Rede Básica De interesse restrito de central geradora (exceto hídrica de produtor independente) De interesse restrito de usina hidrelétrica de produtor independente Sistema associado à importação ou exportação de âmbito próprio de concessionário de distribuição	Concessão SP Integrada (a) Concessão ou autorização (b) Autorização integrada
Distribuição	Por concessionário de serviço público Por cooperativa de eletrificação rural: Para público indistinto Para cooperados rurais	Concessão SP Permissão SP (c) Autorização
Comercialização	Por gerador (exceto autoprodutor), importador/exportador e distribuidor Por autoprodutor Por agente de comercialização	Compreendida (d) Autorização Autorização

Fonte: Waltenberg (2000)

- (a) Integrada - a instalação de transmissão pode ser considerada pelo poder concedente parte integrante da respectiva concessão, permissão ou autorização.
- (b) Outorga simultânea ou complementar ao respectivo contrato de uso de bem público.
- (c) Permissão SP - Permissão de Serviço Público, precedida de licitação, exceto nos casos de regularização, previsto na Lei 9.075, de 1995 (art. 23).
- (d) Compreendida - a concessão, importação ou exportação compreende a comercialização correspondente.

3.3. A necessidade de regulação e fiscalização dos serviços públicos

Em decorrência de um avanço na mentalidade do legislador, o Brasil passou, no começo da década de 90, a rever sua Teoria de Organização Política do Estado. Dentro desta nova concepção, verificou-se que em outras nações soberanas adotava-se um modelo de execução de serviços público por entes privados, e que a fiscalização da execução desses serviços era delegada a órgãos específicos do poder executivo, denominado no modelo americano de Agências Reguladoras.

Partindo dessa experiência do direito comparado, o Brasil deu início, em 1996, ao novo modelo de regulação e fiscalização da execução do serviço público, por intermédio de sua agência federal. Segundo o modelo regulatório adotado no Brasil, foi concedido neste primeiro exercício de atividade reguladora a possibilidade de a ANEEL descentralizar parte de suas atividades para as agências de âmbito estadual. Estava criada a legitimidade para atuação das agências estaduais no setor de energia elétrica.

A intervenção do Estado na economia através da produção de utilidades públicas, que começa a se alterar em vários países a partir da década de 80, é decorrente, na avaliação de Marques Neto (2000), do esgotamento do padrão de financiamento do setor público, culminando com a retirada do Estado da produção direta de utilidades públicas.

É válido acrescentar que não é cabível a simples retirada do Poder Público desta prestação, em virtude do esgotamento do modelo. A solução pode se dar pela privatização, mas a fundamental questão se resume na identificação do real custo do serviço, independentemente de quem irá prestá-lo.

Marques Neto (2000) classifica duas formas de intervenção do Estado no domínio econômico. São elas: (i) a intervenção direta, caracterizada pela produção de utilidades públicas; (ii) a indireta, que se caracteriza não mais pela assunção pelo Estado da atividade econômica, mas na sua concreta atuação no fomento, na regulamentação, no monitoramento, na mediação, na fiscalização, no planejamento, e na ordenação da economia. Para esse autor, o fato de o Estado deixar de ser, ele próprio, o provedor do bem ou serviço de relevância social, tem ele que passar a exercer algum tipo de controle sobre essa atividade, sob pena de estar descuidando de controlar a produção de uma utilidade dotada de essencialidade e relevância.

A regulação ou criação de agência reguladora não necessariamente é decorrente do processo de privatização. Sundfeld (2000) avalia que há uma grande tendência em países que optaram por amplos processos de privatização, de criar órgãos de regulação ou de conferir maior autonomia ou poderes aos já existentes, acrescentando que autoridades com poderes de regulação existem para todos os setores, não só para os privatizados, a exemplo dos órgãos de defesa da concorrência e os voltados ao mercado financeiro. Chama a atenção para o fato de que agências reguladoras existem em países que nunca conheceram os fluxos de estatização e privatização, como os Estados Unidos.

Sundfeld (2000) destaca o novo papel a ser desempenhado por estas agências: (i) o exercício de um largo poder normativo, fiscalizatório, sancionatório, o de solução de conflitos, dentre outros; (ii) desenvolverem uma tripla regulação: a regulação dos monopólios, a regulação para a competição, e a regulação social, esta última visando a universalização dos serviços; (iii) agirem sem a subordinação ao poder executivo.

Oliveira *et al* (1997) apresentam os atributos que deve ter uma agência reguladora de modo a atenuar as restrições anteriormente citadas: deve ser independente para limitar a ocorrência de interferência política em suas ações; deve-se utilizar da regulação por comparação, diminuindo,

assim, o problema de assimetria de informações; e adotar *price cap* para reduzir os custos de transação envolvidos na atividade regulatória.

Sobre a importância da regulação, Waterson (1988) identifica as situações onde esta se torna necessária, quais sejam: (i) quando o mercado de atuação da firma é isento de competição, sendo necessário proteger o consumidor; (ii) quando a competição existe e pode ser incentivada, porém os resultados não econômicos são inadequados para a sociedade; e (iii) para se alcançar a eficiência econômica em um mercado competitivo, certas regras precisam ser quebradas.

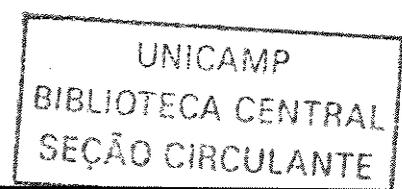
Em sua tese, Prado Jr. (1999) identifica referenciais teóricos que apresentam três outros enfoques para a teoria da regulamentação. A *teoria do interesse público*, a qual admite que os reguladores são agentes efetivos do melhor interesse da sociedade, e que sua ação visa corrigir distorções de mercado, tais como o próprio monopólio natural, assimetria de informações, externalidades e outras; a *teoria da captura*, que se contrapõe a anterior, a qual afirma, sob um enfoque empírico, que a regulação é incapaz de funcionar de forma efetiva, em função de desvios de comportamento humano, concluindo pela total ineficácia dos procedimentos regulatórios; e a *teoria econômica de regulação*, que defende a tese de que todo o esforço regulatório pode ser traduzido em termos econômicos, identificando-se três alternativas: (i) pequeno grupo com fortes interesses domina o grupo oposto; (ii) a regulação é implementada de forma prioritária onde os impactos são maiores; e (iii) a regulação é implementada primeiramente onde os mercados apresentam grandes distorções.

Da mesma forma que se tem as teorias da regulação, encontra-se as teorias críticas da mesma, como a de Demsetz (1988), que defende a idéia que a ausência de concorrência na prestação de um serviço público não significa necessariamente a ausência de competição, sendo que a concorrência eventualmente inexistente dentro de um mercado, seria substituída por uma concorrência para a obtenção do direito de atuar no mesmo. Entretanto, alerta ser necessário para sua hipótese ser consistente, assegurar que todos os eventuais concorrentes tenham acesso aos insumos, tecnologias e informações e que, em virtude dos prazos de concessão serem superiores a 20 anos, nos processos licitatórios devem ser previstas cláusulas que permitam repartir com a sociedade os ganhos de produtividade advindos tanto do gerenciamento quanto dos avanços tecnológicos.

Outra importante teoria crítica da regulação é a dos economistas americanos Baumol *et al* (1982), que em sua teoria dos mercados contestáveis, usa como argumento central o fato de se poder contestar os mercados monopolistas pelas condições favoráveis de atuação, por preços e lucros elevados, ou ainda por condições inadequadas de prestação dos serviços.

Três conclusões, voltadas para a importância das agências reguladoras dos serviços de eletricidade, são apresentadas por Prado Jr. (1999): (i) sem regulação, controle e fiscalização, funções que o Estado não pode delegar, o modelo competitivo advindo do processo de reestruturação do setor elétrico nacional fracassará ou causará assimetrias de funcionamento, que impedirão que a energia elétrica possa cumprir seu papel fundamental, ou seja, propiciar à população melhoria da qualidade de vida, desenvolvimento econômico, com preços justos e equilibrados; (ii) que não basta haver uma ou várias agências de regulamentação. Elas devem ter os instrumentos com que possam por em prática políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento do mercado e o bom funcionamento das empresas, devendo as mesmas atuar não como meras autarquias, mas como agentes reais da sociedade, impondo procedimentos que garantam melhorias da qualidade dos serviços, a preços justos; e (iii) as agências devem ter autoridade para impor suas políticas e, mais que isso, devem estar capacitadas para identificar alternativas em que a ordenação possa ser feita pela persuasão ou por outra estratégia, que não seja a imposição. Sendo assim, as agências devem funcionar como uma espécie de agência de desenvolvimento, capaz de articular e direcionar o funcionamento da indústria, o que requer mais que vontade política, sendo essencial que seus dirigentes e corpo funcional tenham capacitação técnica para sanar as falhas de mercado e omissões das regras e das legislações, detectando-as e, se necessário, atuando junto ao legislativo e instâncias regulatórias superiores.

Já no início da década de 40 defendia-se a existência de órgãos públicos encarregados de fiscalizar ou regulamentar determinado setor da economia. Conforme Pinto (1941), a fiscalização do serviço concedido cabe ao Poder Público concedente, que é o fiador de sua regularidade e boa execução perante os usuários. É dever do concedente exigir a sua prestação em caráter geral, permanente, regular, eficiente e com tarifas módicas, tendo a Administração Pública o direito e dever de fiscalizar as empresas, com amplos poderes de verificação de sua administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros, principalmente para conhecer a rentabilidade financeira do serviço e, também, fixar tarifas justas e punir as infrações



regulamentares e contratuais. Havia, portanto, a percepção da necessidade de existência de meios para fiscalizar os serviços públicos, bastando para o agente a vontade de exercê-los.

A expressão Agência Reguladora, conforme Mendes (2000), deriva do Direito Americano para designar um tipo de ente, da administração pública, ao qual cabe o desempenho de uma tarefa especial: a Regulação, acrescentando que as empresas que saem do domínio estatal e passam a fazer parte do domínio privado, não podem estar submetidas, exclusivamente, às livres decisões de seus administradores, motivadas exclusivamente pelas conveniências econômicas. Devem, sim, estar em consonância com interesses que transcendem os meramente capitalistas. Por este motivo, ao retirar da máquina estatal essas empresas, nasce a necessidade de regulá-las intensamente.

Oliveira (2000), citando a análise feita por Carbonell e Mugia (1996), define agências reguladoras no Direito Norte Americano como “qualquer autoridade pública, diferente dos poderes Constitucionais”, e que nos Estados Unidos a regulação do mercado de energia elétrica é dividida entre a Agência Federal, a FERC (Federal Energy Regulatory Commission), criada em 1977, que é responsável pela regulação do lado do atacado, isto é, o das empresas de geração e transmissão, e agências estaduais, que controlam as empresas que distribuem energia.

Como anteriormente apresentado, os novos órgãos reguladores se caracterizam pela separação entre o prestador do serviço essencial e o ente encarregado de regulá-la, e acrescenta Marques Neto (2000) que, pela relevância dos serviços à coletividade, do elevado impacto social, é imprescindível que o ente encarregado da regulação mantenha uma certa autonomia em relação ao produtor da utilidade pública, o seu consumidor, e o poder público, divisando os interesses gerais que tutela, dos interesses específicos do regulado.

Assim, compete ao órgão regulador atuar de forma a manter o equilíbrio entre Estado, consumidores e prestadores de serviços públicos, não sendo sua função, como querem crer alguns órgãos de defesa do consumidor, atuar apenas com vistas à defesa do consumidor, em detrimento das condições para atuação dos empreendedores. Com muita clareza Marques Neto (1999a) anota: “Neste particular tenho registrado minha crítica fraterna aos agentes reguladores do direito do consumidor (curadorias do consumidor, Procons e entidades privadas conveniadas ou fundacionais) pela postura por eles mormente adotada de criar, quase numa “pedagogia

hiposuficiente”, fatos de interesse da mídia, ajuizando bombásticas ações civis públicas ou divulgando notícias distorcidas com vistas a aterrorizar os agentes econômicos, como se isso contribuísse na defesa do consumidor. Neste fazer muita vez relega-se a um segundo plano a imparcialidade que deve pautar a atividade regulatória”.

Oliveira (2001) assinala algumas características que uma agência reguladora deve ter, de modo a evitar um desastre no sistema regulatório. São elas: (i) ser independente, o que exige uma mudança da cultura de centralização administrativa que prevalece no país, de modo a isolar suas decisões técnicas das pressões políticas de toda a ordem. Essa independência não impede a implementação de políticas setoriais por parte dos governos eleitos, e o poder executivo continuará tendo um papel essencial na escolha dos titulares das agências, respeitando o prazo dos mandatos; (ii) deve pautar sua atuação pela máxima transparência, utilizando-se, para tanto, de mecanismos de audiência pública e de outros recursos de comunicação; (iii) deve prestar conta de seus atos à população; (iv) deve ser bem definido os limites de sua competência, e devem ser dotadas de autonomia financeira e gerencial, sem a qual naturalmente não haverá independência; e por último (v) deve assegurar um perfil de excelência técnica de seu quadro de pessoal, sem o que as decisões de âmbito administrativo carecem de legitimidade, especialmente no Judiciário.

A necessidade de autonomia dos órgãos reguladores também é sustentada por Bajay (2000) ao defender que na concepção moderna de regulação a autonomia dos órgãos reguladores em relação ao governo é um ponto chave, e que para sua materialização é necessário, dentre outros fatores, que esses órgãos possuam recursos independentes ao orçamento do governo, previstos em lei, e um regime funcional próprio que permita formar um quadro de funcionários de bom nível, essencial para se ter alguma chance de sucesso frente aos novos e complexos desafios da regulação.

A ANEEL foi concebida de modo a ter essas características elencadas, porém, pelo forte questionamento que tem havido sobre as competências dessa Agência, a sua independência vem sendo abalada, seus limites de atuação vêm sendo questionados, e atualmente, pelo contingenciamento havido no repasse de verba para a execução de suas atividades, bem como para as agências descentralizadas, haverá uma forte restrição no encaminhamento dos processos de fiscalização, podendo redundar numa perda de qualidade nos serviços prestados pelos agentes.

Sobre a independência que deve ser conferida às agências reguladoras, Pires e Goldstein (2001) assinalam que a tendência mundial de reforma da governança regulatória tem sido a designação de autoridades regulatórias independentes, com poderes bem definidos e cujo exercício de sua missão seja baseado em marcos regulatórios previamente definidos, especialmente no que concerne a regimes tarifários, aos fóruns para arbitrar controvérsias e o papel de autoridade antitruste existente para o monitoramento do acesso às redes e da concorrência nos mercados de serviços liberalizados.

3.4. A regulação tarifária

Dentre os aspectos da regulação dos serviços públicos concedidos, a regulação tarifária torna-se assunto de especial importância, devendo o regulador determinar tarifas capazes de garantir tanto a rentabilidade do investidor quanto a preservação dos interesses dos consumidores e a capacidade econômica para novos investimentos. Compete ao órgão regulador: (i) evitar que as tarifas fiquem abaixo dos custos e garantir um retorno razoável; (ii) evitar o excesso de lucros; (iii) viabilizar a agilidade administrativa no processo de definição e revisão das tarifas; (iv) impedir a má alocação de recursos e a produção ineficiente; e (v) estabelecer preços módicos e não discriminatórios entre os consumidores (Nogueira e Rocha, 2000).

A fixação de tarifas para a prestação de serviços públicos se dá pelo preço da proposta vencedora da licitação e são preservadas pelas regras de revisão previstas na Lei 8.987/95, no edital e no contrato de concessão, devendo o contrato prever mecanismos de revisão das mesmas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro. O equilíbrio econômico-financeiro previsto em lei pode significar reajustes para baixo, através de ganho de produtividade decorrente por exemplo, de evoluções tecnológicas que reduzam os custos dos serviços, ou a elevação das tarifas.

No caso do setor elétrico, as concessões foram licitadas pelo melhor preço (maior valor apresentado pelo direito de exploração de uma área e prazo pré-determinado), e já contavam com um valor de tarifa acordado com o órgão regulador, com base no processo de desqualificação tarifária ocorrido em 1993.

Historicamente, o modelo tarifário utilizado no Brasil baseou-se no custo do serviço, sendo que a tarifa deveria cobrir os custos operacionais de distribuição e proporcionar uma rentabilidade entre o mínimo de 10 e o máximo de 12% a.a., sobre o valor líquido do total de bens e instalações em serviço, ou seja, o ativo imobilizado em serviço, deduzido a depreciação.

O modelo tarifário para os consumidores cativos, adotado no Brasil após 1995, está baseado no *Price-Cap* (preço teto) ou *RPI-X* - Retail Price Index minus X (Índice de Preço no Varejo menos X). Seu reajuste anual objetiva manter o valor econômico das tarifas estabelecidas ao longo do tempo, preservando o valor original por meio do Índice de Reajuste Tarifário - IRT. Na fórmula do IRT são atualizados os valores dos custos não gerenciáveis pelo concessionário (compra de energia, RGR, taxa de fiscalização, CCC e royalties), e dos custos gerenciáveis (despesas com pessoal, contratação, compras, etc), cujo valor é corrigido pela variação do Índice Geral de Preços - Mercado - IGP-M; e para o seu cômputo é considerada a variação, no período, da receita anual obtida, tomando por base o mercado e as tarifas praticadas.

O fato das tarifas serem calculadas com base no IGP-M vem causando grande questionamento por parte de governo e sociedade, visto este índice estar evoluindo acima de outros indicadores econômicos. Os reajustes tarifários até 1999 vinham se situando abaixo de todos os indicadores utilizados como parâmetro. Entretanto, a partir de meados daquele ano, o IGP-M passou a evoluir de forma mais acelerada. Isto se justifica pelo fato de o IGP-M ser composto por 60% da variação do Índice de Preços do Atacado - IPA, 30% da variação do Índice de Preço ao Consumidor - IPC, e 10% do Índice Nacional da Construção Civil - INCC. Dado que o IPA é fortemente influenciado pela variação cambial, uma vez que produtos importados são contemplados na sua apuração, a desvalorização cambial verificada no ano de 1999 afetou seus resultados. O mesmo se verificou no início de 2002. Esse fenômeno explica o crescimento do valor das tarifas acima da variação de outros índices. Observa-se que no período pós-privatização, por exemplo da Eletropaulo, o reajuste tarifário entre julho/98 a dezembro de 2002 foi de 85,96%, enquanto o IGP-M aumentou 82,26%. Os reajustes tarifários foram de 20,96% em 1999; 13,83% em 2000; 16,61% em 2001 e 14,23% em 2002, incluindo-se o Encargo de Capacidade de Emergência - ECE de 2,9%.

Demonstra-se na Figura 3.1 um comparativo da evolução dos indicadores econômicos versus tarifas, a partir de janeiro/98, tomando por base as tarifas praticadas pela Eletropaulo, empresa privatizada em julho de 1998.

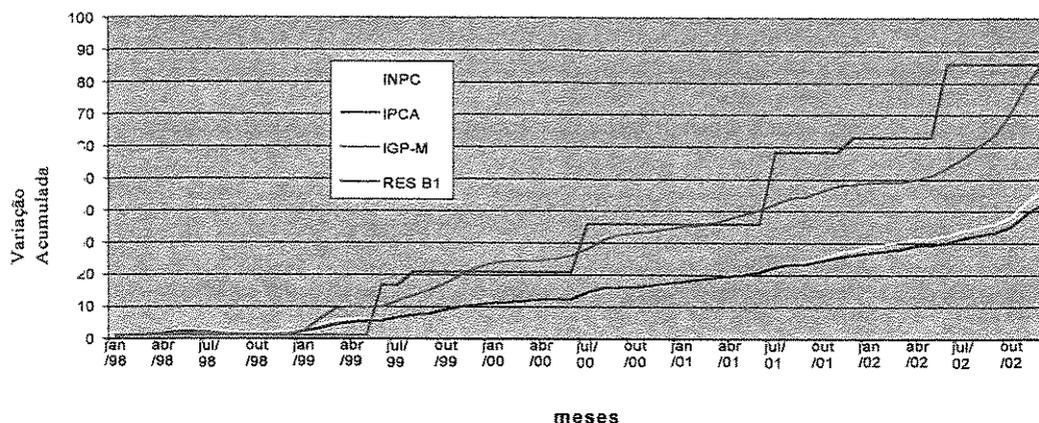


Figura 3.1 – Comparativo da Evolução de Indicadores Econômicos x Tarifas – Jan/98 a Dez/02

Fonte: Construção própria a partir da publicação oficial dos índices

Quanto às revisões periódicas, estas são feitas a cada cinco anos e têm por objetivo restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro da concessão. As revisões extraordinárias podem ser solicitadas nos períodos de reajuste, sempre que algum evento provoque significativo desequilíbrio econômico-financeiro da concessão.

Nos contratos assinados pela ANEEL com as distribuidoras de energia elétrica, está previsto o uso de um fator de correção (fator X) do reajuste tarifário, cujo principal objetivo é induzir a concessionária a explorar as oportunidades de melhoria da eficiência econômica de sua concessão. Esse fator atua também como instrumento de repartição dos ganhos de eficiência da concessionária com seus consumidores.

Nogueira e Rocha (2000) citam as argumentações contrárias ao modelo *price cap*, as quais margeiam-se pela possibilidade de ampliação da taxa de retorno na prestação do serviço, alegando que todo o ganho de eficiência deve ser prontamente repassado ao consumidor.

Salientam que tal raciocínio tem como contraponto a consciência de que se nenhum benefício fosse garantido ao prestador de serviço por conta da redução dos custos, o mesmo não realizaria esforço algum nesse sentido.

Esse tipo de regulação, com limite de preço, prevê a observância de padrões de qualidade bem como penalidades específicas em caso de não cumprimento, conforme abordagem feita no capítulo 5, objetivando, com isso, garantir que as concessionárias não deixem que a qualidade do serviço caia a níveis inaceitáveis, para que os seus custos se reduzam entre a ocorrência das revisões (Nascimento Filho *et al*, 2001).

O equilíbrio econômico financeiro previsto nos contratos de concessão foi abalado por ocasião da crise de fornecimento de energia elétrica, durante a qual houve perda no faturamento das empresas, decorrente da medida adotada de imposição de diminuição no consumo a partir de junho de 2001, com reflexos ainda hoje. Isso fez com que as concessionárias solicitassem um reajuste tarifário, o qual ocorreu em dezembro de 2001, conforme abordagem feita no capítulo 1.

Quanto à revisão tarifária, a ANEEL submeteu à audiência pública sua proposta, na qual passou a adotar dados de “Empresa Referência”, ou seja, ao invés de utilizar informações reais geradas pelas próprias concessionárias, a agência federal cria empresas virtuais, paralelas a cada uma das concessionárias em processo de revisão tarifária. Com base nos resultados econômicos, contábeis, financeiros, técnicos e de eficiência apresentados por essas empresas virtuais, é definido o percentual para revisão tarifária de cada concessionária (ANEEL, 2003a).

Os percentuais de reajustes estão bem aquém da expectativa das concessionárias, como por exemplo no caso da CPFL, que esperava um índice de aproximadamente 30%, tendo sido aprovado apenas 19,55%, publicado na Resolução 166, de 07 de abril de 2003. Através do acompanhamento de audiências públicas para revisão tarifária, podê-se perceber que, para as concessionárias, a metodologia de revisão adotada é arbitrária, com uma forte influência discricionária. Isto porque a metodologia desprezou todas as informações e dados gerados pelas empresas nos últimos cinco anos, e apurados em conformidade aos critérios definidos pela própria ANEEL. Destaque-se que, quando as concessionárias adotaram procedimentos em desacordo à regulação, conforme abordagem feita no capítulo 5, a ANEEL e a CSPE, no Estado

de São Paulo, emitiram relatórios de fiscalização e não poucas vezes determinaram a mudança na conduta e até aplicação de multas pelo fato ocorrido.

O descontentamento das concessionárias quanto a metodologia de revisão tarifária fez com que a Associação Brasileira de Distribuidoras de Energia Elétrica entrasse com um processo administrativo junto a ANEEL. As empresas questionam, por exemplo, os critérios adotados para a definição da base de remuneração, pois queriam que fosse adotado como base de remuneração os preços mínimos definidos nos leilões de privatização, e a ANEEL optou por adotar um valor atualizado dos ativos das companhias” (IFE, 2003a).

3.5. Instituição da ANEEL e o contrato de gestão

Diferentemente do DNAEE, que era totalmente subordinado e vinculado ao executivo federal, a ANEEL, também vinculada ao executivo, tem personalidade jurídica própria, autonomia administrativa e financeira, e independência funcional, características de uma autarquia especial.

O termo autarquia, de acordo com o art. 5º, inciso I do Decreto 200/67 está definido como “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram para o seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

A ANEEL foi criada pela Lei 9.427, de 26 de dezembro de 1996, com a função de regular e fiscalizar os serviços de energia elétrica, devendo preservar o equilíbrio e a harmonia entre Estado, consumidores e concessionárias. Sua competência é ditada por legislação, devendo manter uma atuação técnica e não política, sendo seus atos fundamentados por determinação legal. A competência da agência para regular as tarifas e estabelecer as condições gerais de contratação do acesso e uso dos sistemas de transmissão e de distribuição de energia elétrica foi atribuída através da Lei 9.648/98.

No Decreto 2.335/97, que aprova a estrutura organizacional da ANEEL, a competência de agente regulador, conforme Oliveira (2000), é fortalecida ao dispor em seu art. 3º que: “A ANEEL orientará a execução de suas atividades finalísticas de forma a proporcionar condições favoráveis para que o desenvolvimento do mercado de energia elétrica ocorra com equilíbrio

entre os agentes e em benefício da sociedade, observando as seguintes diretrizes: (...) II - regulação e fiscalização realizadas com o caráter de simplicidade e pautadas na livre concorrência entre os agentes, no atendimento às necessidades dos consumidores e no pleno acesso aos serviços de energia elétrica”. Também é de sua competência: “regular os serviços de energia elétrica, expedindo os atos necessários ao cumprimento das normas estabelecidas pela legislação em vigor; regular e fiscalizar a conservação e o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica, bem como a utilização dos reservatórios de usinas hidrelétricas; regular e fiscalizar, em seu âmbito de atuação, a geração de energia elétrica oriunda da central nuclear; cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e aplicar as penalidades regulamentares e contratuais; e regulamentar e supervisionar as condições técnicas e administrativas necessárias à descentralização de atividades”.

Oliveira (2000) salienta que a Lei de criação da ANEEL não estabeleceu os parâmetros passíveis de serem manejados para o controle da competência reguladora, que reporta a vinculação da ANEEL ao dever de implementar as políticas e diretrizes do Governo Federal, e nos termos da Lei 9.649²⁴, de 27 de maio de 1998, define como de competência do Ministério das Minas e Energia os assuntos relacionados com recursos energéticos, aproveitamento de energia hidráulica e energia elétrica.

Assim, os parâmetros orientadores da atuação da ANEEL foram ditados pela Lei 9.478, de 06 de agosto de 1997 que estabelece os princípios e objetivos da Política Energética Nacional, tendo sido criado, através desta Lei, o Conselho Nacional de Política Energética, com a atribuição de propor ao Presidente da República as políticas nacionais e medidas específicas.

De forma a desempenhar as atribuições que lhes foram delegadas, o Decreto 2.335/97 aprova a estrutura organizacional da ANEEL, que é composta de cinco Diretorias, sendo uma geral, com mandatos não coincidentes, e no término do mandato o ex-dirigente ficará impedido, por um período de quatro meses, de prestar qualquer tipo de serviço no setor público ou na empresa integrante do setor regulado pela agência, fazendo jus, durante essa “quarentena”, a remuneração equivalente à do cargo de direção que exerceu.

²⁴ Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

Quanto à quarentena, é interessante citar a observação feita por Marques Neto (2000) que coloca que o impedimento do recrutamento, pelos regulados, de quadros dirigentes do órgão regulador, é um dos principais elementos para a efetivação da independência do regulador perante os agentes econômicos exploradores da atividade regulada: “Com efeito, a possibilidade de o agente regulador passar, de inopino, a ocupar posição de relevo no regulado, coloca seriamente em risco a independência do órgão. Não que se pressuponha qualquer tipo de improbidade na fase anterior à transferência. Porém, após a sua ocorrência têm-se duas circunstâncias indesejáveis: i) o regulador, convertido em executivo do regulado, leva consigo um cabedal de informações que, ainda que não utilizadas diretamente, fazem desaparecer a necessária fronteira de interesses; ii) a Sociedade tende a perder a confiança no regulado e a pressupor que toda a atividade regulatória se desenvolve em perigosa promiscuidade. Daí por que se tem cada vez mais relevante a introdução da chamada quarentena, sendo para nós absolutamente natural e necessário que o Estado arque com os ônus deste mecanismo de segurança do sistema.”

Além das cinco diretorias, a ANEEL conta uma Procuradoria Geral e 20 Superintendências de Processos Organizacionais, divididos em sete grupos, assim distribuídos:

Fiscalização da Geração, da Qualidade do Serviço e Econômico-financeira

Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade SFE

Superintendência de Fiscalização Econômica e Financeira SFF

Superintendência de Fiscalização de Serviços de Geração SFG

Gestão dos Potenciais Hidráulicos

Superintendência de Estudos e Informações Hidrológicas SIH

Superintendência de Gestão dos Potenciais Hidráulicos SPH

Outorgas de Concessões e Autorizações

Superintendência de Concessões e Autorizações de Geração SCG

Superintendência de Concessões e Autorizações de Transmissão e Distribuição SCT

Planejamento e Gestão Administrativa

Superintendência de Gestão Técnica da Informação SGI

Superintendência de Administração e Finanças SAF

Superintendência de Planejamento da Gestão SPG

Superintendência de Recursos Humanos SRH

Superintendência de Relações Institucionais SRI

Regulação Econômica do Mercado e Estímulo à Competição

Superintendência de Regulação Econômica SRE

Superintendência de Estudos Econômicos do Mercado SEM

Regulação Técnica e Padrões de Serviço

Superintendência de Regulação dos Serviços de Geração SRG

Superintendência de Regulação da Comercialização da Eletricidade SRC

Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição SRD

Superintendência de Regulação dos Serviços de Transmissão SRT

Relações com o Mercado e Ouvidoria

Superintendência de Mediação Administrativa Setorial SMA

Superintendência de Comunicação Social SCS

Nessa estrutura da ANEEL, com vinte superintendências atuando e um sistema colegiado de decisão, observa-se haver certa dissonância de atuação, cabendo ao perfil de cada Superintendente ditar o dinamismo da Agência, bem como o aprofundamento de questões de interesse geral, que submetidas à superintendência, podem acabar por ser condicionadas em prateleiras não tão acessíveis, as vezes à própria ANEEL.

Um dos principais problemas relacionado ao desempenho da agência federal se deve à sua característica organizacional. Ou seja, cada superintendência desenvolve o seu trabalho de forma independente e, até a elaboração de um pré-documento, não há ou pode não haver comunicação entre as superintendências, o que implicaria numa assimetria de informação introduzida pelo próprio órgão.

Adicionalmente, a ANEEL não define submissão das superintendências a uma diretoria específica para um determinado assunto, o que requer que a cada nova resolução ou decisão, seja

necessária a participação do responsável à reunião de diretoria que deve apresentar e defender a questão, de forma que, a diretoria tomará ciência do assunto a ser analisado, de forma oficial, apenas quando da composição da pauta de reunião desta, nem sempre com um tempo hábil para um efetivo estudo.

Uma estrutura mais bem definida de vinculação de superintendências com diretorias reduziria em muito o esforço da agência, e promoveria maior homogeneização de informações. Além disso, viabilizaria uma atuação mais concentrada e priorizada nas questões de maior relevância, tanto do aspecto regulatório, quanto de assuntos inerentes às atividades de controle e fiscalização.

Também nas próprias superintendências existem entendimentos diferenciados sobre o papel das agências descentralizadas. De acordo com Prado Jr.²⁵ (2003), existem superintendências que “entendem claramente o papel da agência descentralizada, dão força, e usa a competência, a inteligência das agências para fazer um trabalho melhor. Existem outras superintendências que funcionam como um prestador de serviço, e ainda outras superintendências que boicotam desbragadamente a atuação das agências, porque encaram a atuação da agência descentralizada como um concorrente que pode fazer coisas melhores ou com mais competência que a Agência Federal”. Complementa que a falta de subordinação das superintendências a uma diretoria específica faz com que cada uma tome posições “absolutamente contraditórias a tal ponto que eu já vi uma pessoa em uma concessionária de energia elétrica dizer o seguinte: quando eu tenho um problema muito grave, eu faço a pergunta para a superintendência errada, porque provavelmente ele vai me dar uma resposta, aquilo vira uma coisa oficial e eu uso a tática da neblina para resolver”.

Quanto ao quantitativo de pessoal, o Decreto determina 325 servidores no quadro efetivo, dispondo que o quantitativo será reduzido anualmente, de forma compatível com as necessidades da Agência, conforme determinarem os resultados de estudos conjuntos da ANEEL e do órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, para inclusão nas revisões do Contrato de Gestão. A Lei 9.986, de 18 de julho de 2000, estabeleceu que as agências reguladoras

²⁵ Fernando Amaral de Almeida Prado Júnior foi Comissário Chefe do Grupo Comercial e de tarifas da CSPE, no período de 1999 a março/2001.

terão suas relações de trabalho regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho e legislação trabalhista correlata, em regime de emprego público.

No ano de 2000 a ANEEL instaurou concurso público para preenchimento das vagas de seu quadro de pessoal efetivo, processo que se encontra sob judice. Em 01 de fevereiro de 2002, através do Decreto 4.111, foi permitido à ANEEL contratar um contingente de temporários para continuidade de suas atividades, limitado ao número de vagas previsto em lei. Dessa forma, após seis anos de sua instituição, continua a agência federal sem um quadro próprio, sendo que as atividades vêm sendo desenvolvidas com técnicos requisitados, contratos temporários, cedidos e terceirizados.

Mesmo tendo sido previsto uma redução quantitativa no número de servidores da ANEEL, a mesma permanece com o limite estipulado por Lei, ou seja 325 servidores, muito embora tenha havido descentralização de suas atividades de fiscalização para treze estados da nação, os quais passaram a desenvolver várias ações que a princípio foram realizadas pelos servidores da agência federal.

A Lei 9.427/96 determina que a administração da ANEEL é objeto de Contrato de Gestão, negociado e celebrado entre a Diretoria da Autarquia e o Poder Executivo, representado pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, noventa dias após a nomeação do Diretor Geral, se constituindo em um instrumento de controle da atuação administrativa da autarquia, e da avaliação de seu desempenho.

Em 02 de março de 1998 foi assinado o Contrato de Gestão, com o objetivo de estabelecer metas de resultados de gestão da ANEEL, decorrentes das políticas e diretrizes do governo federal, determinadas através do MME, e das funções que lhes forem atribuídas na qualidade de agência reguladora e fiscalizadora do mercado de energia elétrica, de forma a permitir a adequada coordenação e avaliação de suas atividades, respeitada a autonomia patrimonial, administrativa e financeira estabelecidas no art. 1º do Decreto nº 2.335, de 1997.

Este contrato inicial consistiu na definição de cinco objetivos com as respectivas metas vinculadas às áreas: Institucional, Regulação e Eficiência Econômica, Qualidade do Serviço e Satisfação dos Consumidores, Efetividade no Uso e na Oferta de Energia Elétrica, e

Organizacionais, conforme demonstrado na Tabela 3.3, com vigência até 31 de dezembro de 2000.

Oliveira (2000) salienta que muito embora a ANEEL seja dotada de regime especial, a sua independência não a elimina da tutela administrativa, assinalando a observação feita por Mello (2000) de a administração ter o “poder de influir sobre ela com o propósito de conformá-la ao cumprimento dos objetivos públicos, em vista do qual foi criada, harmonizando-a com a atuação administrativa global do Estado”, permanecendo um intenso controle administrativo de resultados.

Uma das metas estabelecidas foi o desenvolvimento do processo de descentralização de atividades da ANEEL para os Estados, com o estabelecimento de normas e assinaturas dos primeiros convênios, ação que se iniciou em 14 de abril de 1998, com a celebração do convênio ANEEL/CSPE, e posteriormente com mais doze agências estaduais, conforme se demonstra no capítulo 4. Assim a CSPE começou a desenvolver atividades contempladas no convênio, praticamente ao mesmo tempo em que a ANEEL inicia ações para cumprimento do Contrato de Gestão - metas estipuladas para 1998, abordagem feita no capítulo 5.

Tabela 3.3. Objetivos e Metas do Contrato de Gestão ANEEL/MME - Exercício 1998

Objetivos e Metas (1998)	Início	Término
Metas Institucionais		
1.1 Estabelecer programas de divulgação e educação dos consumidores a respeito de seus direitos nas relações com o setor elétrico	1º Trimestre/98	2º Trimestre/98
1.2 Desenvolver o processo de descentralização da ANEEL para os Estados, com o estabelecimento de normas e assinatura dos primeiros convênios de delegação de atividades	1º Trimestre/98	2º Trimestre/98
1.3 Elaborar regulamentação do Agente Operador do Sistema	1º Trimestre/98	4º Trimestre/98
1.4 Contribuir para a execução e aperfeiçoamento do programa de privatização das empresas do setor elétrico	1º Trimestre/98	4º Trimestre/98
1.5 Operacionalizar a integração de pelo menos três universidades na formação da rede de Centros de Excelência em Regulação do Mercado de Energia nos termos do convênio MME/ANEEL/Unb	2º Trimestre/98	4º Trimestre/98
Metas de Regulação e Eficiência Econômica		
2.1 Aperfeiçoar os modelos de contratos de concessão	1º Trimestre/98	2º Trimestre/98
2.2 Aperfeiçoar o ato de autorização	1º Trimestre/98	2º Trimestre/98
2.3 Definir as regras básicas para evitar a concentração de poder econômico no setor elétrico e implantação de sistemática de monitoramento, em sintonia com o Sistema Nacional de Defesa da Concorrência	1º Trimestre/98	2º Trimestre/98
2.4 Regulamentar os permissionários de serviços de energia elétrica	2º Trimestre/98	3º Trimestre/98
2.5 Redefinir o modelo tarifário de Demanda Suplementar de Reserva - DSR	1º Trimestre/98	3º Trimestre/98
2.6 Estabelecer procedimentos para a revisão e reajustes tarifários	1º Trimestre/98	3º Trimestre/98
2.7 Estabelecer procedimentos para dar a sinalização econômica adequada para o Uso de Consumo de Combustíveis - CCC em sistemas isolados	2º Trimestre/98	4º Trimestre/98
2.8 Concluir o processo de reagrupamento e prorrogação de concessões com a assinatura de contratos com as empresas de distribuição, geração e transmissão	1º Trimestre/98	4º Trimestre/98
2.9 Definir metodologia de acesso e uso das redes de transmissão e distribuição	2º Trimestre/98	4º Trimestre/98
2.10 Preparar regulamentação do MAE	1º Trimestre/98	4º Trimestre/98
2.11 Definir critérios para licenciamento de Comercializadores	2º Trimestre/98	4º Trimestre/98
2.12 Segregar as tarifas de suprimento em geração e transmissão, desverticalizando os segmentos de geração, transmissão, distribuição e comercialização	1º Trimestre/98	4º Trimestre/98
2.13 Desenvolver modelo de contratos de comercialização	2º Trimestre/98	1º Trimestre/99
2.14 Desenvolver estudo para aperfeiçoar a estrutura tarifária	2º Trimestre/98	1º Trimestre/99
Metas de qualidade do serviço e satisfação dos consumidores		
3.1 Estruturar a função de ouvidor	1º Trimestre/98	2º Trimestre/98
3.2 Definir sistema básico de monitoramento e metodologia de fiscalização dos agentes regulados	1º Trimestre/98	2º Trimestre/98
3.3 Definir e aperfeiçoar os procedimentos administrativos, inclusive os relativos a solução de divergências entre os agentes e entre estes e os consumidores, e penalidades a serem aplicadas	1º Trimestre/98	2º Trimestre/98
3.4 Aperfeiçoar os procedimentos para audiência pública	1º Trimestre/98	2º Trimestre/98
3.5 Definir e implantar padrões técnicos de qualidade, abrangendo as especificidades regionais de forma descentralizada	2º Trimestre/98	3º Trimestre/98
3.6 Fiscalizar 100% das concessionárias de serviço público de energia elétrica	1º Trimestre/98	4º Trimestre/98
3.7 Regulamentar as condições de conexão à rede elétrica e relações com o operador	2º Trimestre/98	4º Trimestre/98
3.8 Analisar a experiência piloto com os registradores automáticos (LAC/CEPEL) para medir os indicadores da qualidade dos serviços e, no caso de aprovação, elaborar um programa de implantação	2º Trimestre/98	4º Trimestre/98
Metas de Efetividade no Uso e na Oferta de Energia Elétrica		
4.1 Estabelecer procedimentos de análise do plano de investimento em conservação de energia, por parte das distribuidoras, bem como para o efetivo acompanhamento e fiscalização	1º Trimestre/98	2º Trimestre/98
4.2 Contribuir para o desenvolvimento dos estudos de inventário e viabilidade dos potenciais de energia hidráulica	2º Trimestre/98	4º Trimestre/98
4.3 Licitar concessões de potência de energia hidráulica, conforme plano e prioridades definidas a partir do planejamento indicativo	1º Trimestre/98	4º Trimestre/98
4.4 Definir os critérios para definição do aproveitamento ótimo	2º Trimestre/98	1º Trimestre/99
4.5 Implantar e manter sistema de acompanhamento e de avaliação das concessões outorgadas, permissões e autorizações	2º Trimestre/98	4º Trimestre/98
Metas Organizacionais		
5.1 Instruir instrumentos de divulgação das ações da ANEEL e do desempenho da prestação do serviço de energia elétrica	1º Trimestre/98	4º Trimestre/98
5.2 Implantar banco com dados econômicos e técnicos do setor elétrico nacional e internacional	2º Trimestre/98	4º Trimestre/98
5.3 Instruir programa permanente de treinamento e desenvolvimento	2º Trimestre/98	1º Trimestre/99

Fonte: Contrato de Gestão (ANEEL, 1998a)

Tabela 3.3. Objetivos e Metas do Contrato de Gestão ANEEL/MME - Exercício 1999 (continuação)

Objetivos e Metas (1999)	Prazo Conclusão
<p>Metas Institucionais</p> <p>1.1 Realizar campanha de divulgação da legislação básica setorial, consolidada até dezembro de 1998</p> <p>1.2 Tornar o sistema de ouvidoria da ANEEL conhecido pelo público em geral</p> <p>1.3 Celebrar convênio entre ANEEL e os órgãos de defesa da concorrência</p> <p>1.4 Definir e implantar a metodologia de cálculo do valor econômico da energia elétrica não suprida</p>	<p>Setembro/99</p> <p>Dezembro/99</p> <p>Dezembro/99</p> <p>Outubro/99</p>
<p>Metas de Regulação e Eficiência Econômica</p> <p>2.1 Concluir a regulamentação do Mercado Atacadista de Energia Elétrica</p> <p>2.2 Concluir a regulamentação do Operador Nacional do Sistema</p> <p>2.3 Desenvolver e publicar resolução da ANEEL regulamentando a comercialização de reserva de capacidade para unidades consumidoras atendidas diretamente por APE e PIE (Demanda Suplementar de Reserva)</p> <p>2.4 Concluir a regulamentação do uso da CCC para a substituição de Geração Térmica em Sistemas Isolados</p> <p>2.5 Estabelecer procedimentos e critérios para a reestruturação tarifária do fornecimento de energia elétrica</p> <p>2.6 Elaborar e emitir uma resolução sobre as condições de contratação do acesso e uso dos sistemas de transmissão e distribuição nos termos do art. 9º da Lei 9.648/98</p>	<p>Dezembro/99</p> <p>Dezembro/99</p> <p>Setembro/99</p> <p>Agosto/99</p> <p>Dezembro/99</p> <p>Agosto/99</p>
<p>Metas de qualidade do serviço e satisfação dos consumidores</p> <p>3.1 Implantar sistema de Call Center do sistema de ouvidoria</p> <p>3.2 Fiscalizar 100% das concessionárias de serviço público de energia com relação à adequação dos sistemas computacionais e equipamentos eletrônicos ao ano de 2000</p> <p>3.3 Fiscalizar 100% das concessionárias de serviço público de energia sob o aspecto econômico-financeiro</p> <p>3.4 Fiscalizar 100% das concessionárias de serviço público de energia (transmissão e distribuição) sob o aspecto dos serviços de eletricidade</p> <p>3.5 Fiscalizar 100% das centrais geradoras de autoprodutores e produtores independentes (em operação e em construção)</p> <p>3.6 Adequar a regulamentação relativa à qualidade dos serviços de energia elétrica: G,T,D e Comercialização</p> <p>3.7 Avaliar a satisfação dos consumidores com o serviço de energia elétrica prestado em cada área de concessão</p>	<p>Outubro/99</p> <p>Dezembro/99</p> <p>Dezembro/99</p> <p>Dezembro/99</p> <p>Dezembro/99</p> <p>Dezembro/99</p> <p>Dezembro/99</p>
<p>Metas de Efetividade no Uso e na Oferta de Energia Elétrica</p> <p>4.1 Revisar ou realizar inventários hidrelétricos envolvendo potencial de 3.800 MW</p> <p>4.2 Licitar concessões de potenciais de energia hidráulica e autorizar PCH's no montante de 4.000 MW</p> <p>4.3 Autorizar a instalação de usinas termelétricas e eólicas no montante de 500 MW, conforme planejamento indicativo</p> <p>4.4 Regular as atividades de importação e exportação de energia elétrica</p> <p>4.5 Licitar a concessão de empreendimentos de transmissão e autorizar a ampliação e os reforços dos sistemas existentes, com início de operação previsto até o ano de 2002</p> <p>4.6 Concluir os processos de (reagrupamento e prorrogação) contratação das concessões de transmissão e distribuição de energia elétrica</p> <p>4.7 Concluir os processos de prorrogação e contratação das concessões de geração de energia elétrica</p> <p>4.8 Regular as permissões de serviços públicos de energia elétrica, conforme o art. 23 da Lei 9.074/95</p> <p>4.9 Identificar áreas de oferta e demanda de potenciais para energia eólica, biomassa e PCH's como opção às grandes usinas de energia hidráulica e a combustíveis fósseis</p> <p>4.10 Atualizar e consistir informações hidrológicas</p> <p>4.11 Propor elenco de medidas para universalização dos serviços de energia elétrica</p>	<p>Dezembro/99</p>
<p>Metas Organizacionais</p> <p>5.1 Sistematizar e disponibilizar para a sociedade o Sistema de Informações do Setor Elétrico Nacional</p>	<p>Dezembro/99</p>

Fonte: Contrato de Gestão (ANEEL, 1998a)

Tabela 3.3. Objetivos e Metas do Contrato de Gestão ANEEL/MME - Exercício 2000 (continuação)

Objetivos e Metas (1998)	
Metas Institucionais	
1.1	Realizar campanha de divulgação do sistema de ouvidoria
1.2	Realizar campanha educativa sobre direitos e deveres dos consumidores de energia elétrica
1.3	Realizar campanha de uso racional de recursos naturais
Metas de Regulação e Eficiência Econômica	
2.1	Estabelecer estudos para a reestruturação tarifária de fornecimento de energia elétrica
2.2	Concluir a regulamentação do uso da CCC
Metas de qualidade do serviço e satisfação dos consumidores	
3.1	Fiscalizar 100% das centrais geradoras de energia elétrica
3.2	Fiscalizar 100% das concessionárias de distribuição de energia elétrica
3.3	Fiscalizar 100% das concessionárias de transmissão de energia elétrica
3.4	Adequar a regulamentação relativa a qualidade dos serviços de energia elétrica
3.5	Implantar projeto piloto com 800 registradores automáticos para medição da qualidade dos serviços de energia elétrica
3.6	Implantar programa nacional de aferição de medidores de energia elétrica
3.7	Implantar o sistema de ouvidoria
3.8	Avaliar a satisfação dos consumidores com o serviço de energia elétrica
Metas de Efetividade no Uso e na Oferta de Energia Elétrica	
4.1	Autorizar a construção de pequena central hidrelétrica no montante de 500 MW
4.2	Autorizar a instalação de usinas termelétricas no montante de 1000 MW
4.3	Autorizar a implantação de 13 ampliações ou reforços dos sistemas de transmissão de energia elétrica
4.4	Outorgar 4 concessões de distribuição de energia elétrica (reagrupamento e prorrogação)
4.5	Licitatar concessões de potenciais de energia hidráulica no montante de 2000 MW
4.6	Outorgar e contratar 8 concessões de empreendimentos de transmissão de energia elétrica
4.7	Implantar o horário de verão
4.8	Revisar ou realizar inventário dos potenciais de energia hidráulica envolvendo o potencial de 9.000 MW

Fonte: Contrato de Gestão (ANEEL, 1998a)

Capítulo 4

O processo de descentralização para os estados das atividades de fiscalização dos serviços públicos concedidos de energia elétrica

No capítulo anterior abordou-se a importância de se ter um órgão regulador e fiscalizador dos serviços públicos concedidos, sendo que apenas a lei de criação da ANEEL estabeleceu a possibilidade de descentralização de suas atribuições, mediante delegação ao estados e Distrito Federal, diferentemente da Lei de Criação da ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações e ANP - Agência Nacional de Petróleo.

Para regulamentar a Lei 9.427/96 foi editado o Decreto 2.335, de 06 de outubro de 1997, que previu as bases para a descentralização, tendo sido disciplinado pela Resolução 296/98, que estabeleceu os procedimentos para a descentralização e pela Resolução 381/2001, que aprovou a Norma de Organização da ANEEL, a qual dispõe sobre a gestão e o acompanhamento das atividades descentralizadas da Agência.

Neste capítulo, analisa-se os principais aspectos dos atos normativos citados e apresentam-se os convênios firmados com treze estados da Federação e alguns resultados obtidos pelas agências descentralizadas ARCON, ARCE e AGERBA, agências estaduais do Pará, Ceará e Bahia, respectivamente.

4.1. Legislação e atos normativos para a descentralização

De acordo com a lei de criação da ANEEL, respeitando a competência atribuída à União de legislar sobre os serviços de energia elétrica, a agência federal poderá descentralizar para os estados e Distrito Federal, mediante convênio de cooperação, as atividades complementares de regulação, controle e fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica, exceto os de geração de interesse do sistema elétrico e os de transmissão integrante da rede básica.

A descentralização de atividades da ANEEL, conforme prevista em sua Lei de criação, tem por objetivos:

- aproximar as ações de regulação, fiscalização e mediação dos consumidores e agentes setoriais;
- agilizar os processos de regulação, fiscalização, mediação e outorgas;
- adaptar as ações de regulação, fiscalização e mediação às circunstâncias locais; e
- trazer a solução do problema para o local de sua origem.

As atividades que poderão ser descentralizadas constam no Decreto 2.335/97, sendo elas:

- fiscalizar os serviços e instalações de energia elétrica;
- formulação dos padrões regionais de qualidade;
- apuração e solução de queixas de consumidores em primeira instância;
- preparação de propostas tarifárias para serviços de distribuição e comercialização de energia;
- autorização de centrais geradoras termelétricas nos termos dos respectivos convênios;
- prestação de apoio por ocasião das outorgas de concessão para aproveitamento de potenciais hidráulicos situados em rios estaduais; e
- acompanhamento de obras concedidas, permitidas e autorizadas e da execução de projetos e estudos de viabilidade devidamente autorizados.

Esse decreto foi disciplinado pela ANEEL através da Resolução 296/98, que estabelece os princípios e as diretrizes da descentralização, e as atividades as serem descentralizadas, dentre

outros itens que são tratados detalhadamente no capítulo 5, no qual se analisa a atuação da CSPE à luz do convênio de cooperação assinado junto à agência federal.

A delegação aos estados para a execução de atividades complementares vinculadas às atribuições da ANEEL ocorre mediante comprovação, pelos estados e Distrito Federal, de capacidade técnica, informando o quantitativo e a qualificação do pessoal técnico, e sistema de suporte para acompanhamento, execução e informação das atividades.

No ato da celebração do convênio de cooperação são estabelecidos os objetivos e o Plano de Atividades e Metas - PAM; o direito e a obrigação das partes; a origem e forma de liberação dos recursos; a obrigatoriedade de prestação de conta; prazo de vigência; dentre outros.

O PAM é elaborado em cada ano, sendo que a ANEEL deve enviar para o Ministério do Planejamento o rateio de recursos para o ano subsequente, o qual é definido em cada Superintendência da agência federal. Para a elaboração do PAM as agências estaduais indicam as atividades a serem desenvolvidas, porém a priorização é ditada pela ANEEL. Esse procedimento sinaliza a pouca autonomia que as agências estaduais têm para desenvolver as atividades que, a princípio, foram consideradas prioritárias em cada estado.

Ao firmar convênio com a ANEEL, as agências estaduais passam a receber parte da Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica – TFSEE. A arrecadação global é feita pela agência federal e equivale a cinco décimos por cento do valor do benefício econômico auferido pelas concessionárias na respectiva unidade federativa.

A TFSEE é diferenciada em função da modalidade do serviço (geração, transmissão e distribuição) e proporcional ao porte do serviço concedido, incluindo a produção independente de energia e a autoprodução. As fórmulas utilizadas para o cálculo da arrecadação são as seguintes:

Para a geração:

$$TFg = P \times Gu$$

Sendo:

TFg = taxa de fiscalização da geração

P = potência instalada para o serviço de geração

$Gu = 0,5\%$ do valor unitário do benefício anual decorrente da exploração do serviço de geração.

Para a transmissão, aplica-se a mesma fórmula, onde P passa a ser potência instalada para o serviço de transmissão.

Quanto à distribuição, o cálculo para recolhimento da taxa de fiscalização segue a equação:

$$TFd = [Ed/(FC \times 8,76)] \times Du$$

Sendo:

TFd = Taxa de Fiscalização da distribuição

Ed = energia anual faturada com o serviço concedido de distribuição, em MWh

FC = fator de carga médio anual das instalações de distribuição, vinculados aos serviços concedidos;

Du = 0,5% do valor unitário do benefício anual decorrente da exploração do serviço de distribuição.

Não existe uma relação entre o que é arrecadado a título de Taxa de Fiscalização e o orçamento que é aprovado pelo Congresso para a execução das atividades, fato que também comprova a pouca autonomia da agência federal na gestão dos recursos financeiros.

Os valores arrecadados através da taxa de fiscalização, que correspondem a 87% dos recursos financeiros que compõem a receita da ANEEL foram: R\$ 121.633 milhões em 2000; R\$ 139.731 milhões em 2001; e R\$ 152.802 milhões em 2002. Os 13% restantes são oriundos da RGR, que em 2002 totalizou R\$ 22.120 milhões (ANEEL, 2002a).

4.2. Convênios de descentralização

Para a celebração dos convênios, além das exigências anteriormente demonstradas, é solicitado ao Estado detentor da agência estadual uma contrapartida financeira, a qual deverá custear os recursos alocados para o cumprimento das atividades descentralizadas, sendo que os repasses efetuados pela ANEEL deverão ser aplicados, exclusivamente, na execução das

atividades descentralizadas. Por exemplo, nenhum recurso da ANEEL pode ser aplicado em atividades de desenvolvimento do corpo técnico das agências estaduais. A contrapartida financeira da agência estadual deverá ser suficiente para cobrir todos os custos, como por exemplo, pagamento dos servidores, treinamento, despesas com o imóvel, equipamentos, e outros.

Desta forma, muito embora a taxa de fiscalização arrecadada nos estados possa ser suficiente para custear integralmente a agência estadual, o estado ainda paga para efetuar, descentralizadamente, as atividades de competência exclusiva da agência federal. Não deixa de ser um contra-senso, pois se existe uma verba destinada para as atividades de fiscalização, porque destinar uma receita do Estado que poderia estar sendo aplicado em atividades de sua competência, como por exemplo saúde, educação, dentre outros?

A partir de 1998, a ANEEL deu início aos convênios de descentralização junto aos estados que já contavam com uma agência reguladora instalada e que comprovassem capacidade técnica para a realização dos serviços delegados. Algumas agências conveniadas também passaram a auxiliar a ANEEL nos processos de regulação e outorga, de competência exclusiva da agência federal, como por exemplo a CSPE. Os estados que firmaram convênio junto à ANEEL podem ser identificados através da Figura 4.1.

Quanto aos repasses totais efetuados pela ANEEL para a realização dos serviços descentralizados, tem-se a seguinte situação:

1998 - R\$ 821 mil

1999 - R\$ 6,4 milhões

2000 - R\$ 12 milhões

2001 - R\$ 16 milhões

2002 - R\$ 23 milhões

Os repasses efetuados para a CSPE no período foram de:

1999 - R\$ 4.871.435,07

2000 - R\$ 6.771.883,88

2001 - R\$ 8.072.476,90

2002 - R\$ 9.550.332,07

2003 - R\$ 4.002.000,00

Atuação Descentralizada



Figura 4.1 - Estados que firmaram convênios junto à ANEEL

Fonte: ANEEL, 2002b

Dos aproximadamente 5.500 municípios brasileiros, hoje 3.023 contam com uma agência estadual, realizando, no mínimo, atividades de fiscalização e de ouvidoria. A abrangência da descentralização está indicada na Tabela 4.1.

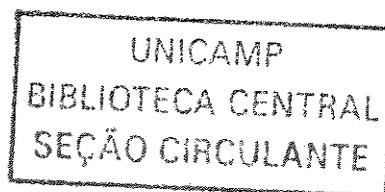


Tabela 4.1 - Abrangência da descentralização

Agência/Estados	Quantidade de Municípios	Área Territorial da Região - km ²	Quantidade de consumidores	Quantidade de concessionárias
CSPE/SP	645	248.908,8	12.946.977	14
AGERGS/RS	467	282.062,0	3.306.502	09
ARCON/PA	143	1.253.164,5	1.112.274	01
ARCE/CE	184	146.348,3	2.000.868	01
ARSEP/RN	167	53.306,8	750.335	01
AGERBA/BA	415	567.295,3	3.125.800	01
AGER/MT	126	906.806,9	669.252	01
ARSAL/AL	104	27.933,1	608.379	01
ARPE/PE	186	98.937,8	2.197.505	01
AGR/GO	234	341.289,5	1.715.928	01
AGEPAN/MS	72	358.158,7	594.090	01
AGEEL/PB	217	56.584,6	788.757	01
ARSAM/AM	63	1.577.453,7	152.812	01

Fonte: ANEEL, 2002a

No Anexo 1 apresenta-se um quadro dos convênios firmados, contendo ano de criação das agências, data de assinatura dos convênios junto à ANEEL, valor total do convênios, repasse efetuado pela agência e pelos estados, prazo de vigência, número de concessionárias nos estados, mercado atendido, e a taxa anual de fiscalização, a qual é recolhida pela concessionária em doze parcelas.

Os valores fixados nos convênios não mantêm nenhuma relação entre mercado, número de consumidores, concessionárias fiscalizadas, bem como a contrapartida dada pela agência para realização dos serviços de fiscalização das concessionárias de energia elétrica, conforme resumo constante na Tabela 4.2.

Os convênios assinados basicamente são iguais em suas cláusulas e serviços delegados, quais sejam: (i) fiscalização de serviços e instalações de energia elétrica; (ii) formulação de padrões regionais de qualidade de serviços de energia elétrica; (iii) apuração e solução de queixas de consumidores e dos agentes setoriais, em primeira instância; (iv) estímulo à organização e operacionalização dos conselhos de consumidores; (v) prestação de apoio aos processos de outorga de concessões e permissões, inclusive quanto às concessões para aproveitamento de potenciais hidráulicos, e nas atividades que vierem a ser cometidas à ANEEL no âmbito do

Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; (vi) apoio aos estudos visando à regulação dos serviços e instalações de energia elétrica, conforme disposto no artigo 10, da Resolução nº 296, de 11 de setembro de 1998²⁶; (vii) instrução dos processos referentes à autorização para implantação de centrais geradoras térmicas e daquelas que utilizem fontes renováveis complementares de energia; (viii) análise de projetos e de estudos de viabilidade de aproveitamento de potenciais hidráulicos para geração de energia elétrica; (ix) acompanhamento dos programas de execução de projetos aprovados e de obras, objeto de concessão, permissão ou autorização; (x) realização de campanhas educativas direcionadas aos consumidores e à sociedade em geral, bem como aos agentes setoriais, sobre as políticas, diretrizes e os regulamentos do setor de energia elétrica.

Tabela 4.2. – Resumo dos Convênios Firmados pela ANEEL

Agência	Valor do Convênio	Repasso ANEEL – R\$	Repasso Estado - R\$	Concessionárias fiscalizadas	Mercado GWh	Nº Consumidores
ARCE	4.447.476,10	3.527.455,89	920.020,21	COELCE	5.367	1.916.764
AGERGS	13.584.640,00	9.837.079,00	3.747.561,00	(*)	19.185	3.302.215
ARSEP	4.000.186,00	2.648.641,00	1.351.545,00	COSERN	2.598	744.950
CSPE	57.129.669,00	50.045.939,00	7.083.730,00	(**)	85.013	12.323.449
AGEPAN	5.318.199,52	4.837.829,57	480.369,95	ENERSUL	2.648	572.320
AGR	8.567.550,00	6.555.348,00	2.012.202,00	CELG/CHESP	6.016	1.666.594
AGER/MT	3.360.481,87	3.024.433,68	336.048,19	CEMAT	3.017	625.688
AGERBA	5.846.531,00	5.261.878,00	584.653,00	COELBA	8.807	3.032.697
ARCON	2.819.126,50	2.137.547,57	681.578,93	CELPA	3.360	1.044.379
ARPE	10.944.602,00	9.842.575,00	1.102.027,00	CELPE	6.769	2.121.242
ARSAL	5.049.454,84	4.544.509,36	504.945,48	CEAL	1.717	591.182
AGEEL	8.430.519,00	3.494.786,78	4.935.732,22	CELB/SAELPA	2.409	896.797

Fonte: Construção própria com base nos convênios firmados

(*) nove concessionárias

(**) quatorze concessionárias

²⁶ Art. 10. O apoio aos estudos visando a regulação dos serviços e instalações de energia elétrica, será realizado com o propósito de: (i) subsidiar os processos de regulação técnica e econômica, abrangendo coleta de dados e realização de estudos relativos às atividades e serviços prestados pelos agentes do setor de energia elétrica que atuem na respectiva Unidade da Federação; (ii) fornecer subsídios aos processos de reajustes e revisões tarifárias para os serviços de distribuição de energia elétrica; (iii) sugerir medidas de incentivo à competição no mercado de energia elétrica; e (iv) subsidiar a análise dos programas anuais de incremento à eficiência no uso e na oferta de energia e os programas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico do setor elétrico, estabelecidos pelos contratos de concessão de distribuição.

No ano de 2003, das atividades anteriormente elencadas, foram priorizadas as relativas à fiscalização técnica e comercial e ouvidoria, visto ter havido um forte contingenciamento da taxa de fiscalização (50% aproximadamente), por medida governamental, tendo como justificativa oficial a composição do superávit primário. Porém, de acordo com notícias veiculadas na imprensa, o não repasse de recursos suficientes para as atividades da agência federal também se deve à intenção do governo federal de controlar a ANEEL e demais agências reguladoras.

Matéria publicada na Revista Veja expõe o problema da seguinte maneira: “na surdina, com a discrição própria, o governo está encontrando uma forma de atingir um objetivo manifestado desde o primeiro momento: reduzir a autonomia e poder das agências reguladoras, criadas no governo anterior para fiscalizar as estatais privatizadas...Embora seus dirigentes sejam indicados pelo governo, eles têm mandato fixo e não podem ser demitidos pela simples vontade do presidente da república... realizou-se em Brasília um seminário para debater mudanças na lei que rege o funcionamento das agências. Nada se decidiu, mas o governo já sabe por onde ir: vai baixar o torniquete orçamentário sobre a rebelde” (Revista VEJA, 2003).

Para Kann (2003), o pouco entendimento da sociedade sobre as agências contribui para que seja fácil, por intermédio de um simples contingenciamento, acabar com a autonomia das agências, e faz a seguinte comparação: “Eu comparo, e isso é muito claro, a situação de um Secretário de Tesouro, de um Ministro da Fazenda, com aqueles pilotos americanos que soltam as bombas lá no Iraque. Ele está num videogame onde só vê a parte bonita. Cortei. Obtive tal resultado. Cumpriu a missão, mas se esquece que as bombas se estilhaçam lá embaixo, atingindo os funcionários das empresas, que são demitidos, atingindo a população em geral, o consumidor, que perde seu instrumento de regulação. E ele acredita que o resultado é maravilhoso. Então, acho que tem que haver uma sensibilidade maior para os cortes orçamentários, que estão afetando severamente os custos que a sociedade já pagou por meio da taxa de fiscalização do serviço de eletricidade, no caso, recolhida para a ANEEL, e outras taxas para outras agências, e que não se transformaram no produto a eles destinado, que é a fiscalização. Eu diria que talvez as próprias concessionárias deveriam pedir, realmente, para reduzir essas taxas de fiscalização, desonerar o consumidor, porque se a fiscalização não é realizada, não é merecida essa taxa. É preciso ser claro e coerente a respeito desse assunto”.

Ao tentar resgatar o controle sobre as agências, usando como ferramenta o repasse orçamentário, o governo deixou de perceber o quanto isto poderá afetar as atividades de controle e de fiscalização executadas. Por exemplo, para o Estado de São Paulo, havia a previsão de desembolso pela ANEEL, de aproximadamente R\$ 14.000.000,00 para a realização das atividades repassadas pelo convênio. Porém, essa agência tem para o exercício de 2003, a quantia de R\$ 4.002.000,00.

Usando ainda como exemplo as atividades descentralizadas pela ANEEL e desenvolvidas pela CSPE, constata-se ter havido, ano a ano, uma gradual incorporação no PAM de novas tarefas, como demonstrado na Tabela 4.3. Em 2003, em função do contingenciamento, apenas as atividades relativas à fiscalização, ouvidoria e relação institucional foram pactuadas.

Tabela 4.3. Atividades desenvolvidas pela CSPE dentro do Convênio ANEEL

1998	1999	2000	2001	2002	2003
Estruturação de grandes blocos de descentralização, início do convênio, incluindo as atividades de regulação, fiscalização, ouvidoria, divulgação, regularização de cooperativas	Execução da fiscalização técnico-comercial; Fiscalização econômico-financeira Fiscalização de PCH's e PCT's; Estruturação da Ouvidoria; Regularização de cooperativas de eletrificação rural	Mediação administrativa setorial Comunicação social Regulação dos serviços de eletricidade Fiscalização P&D e Eficiência Energética) Fiscalização econômico-financeira Fiscalização dos serviços de geração Concessões e autorizações de transmissão e distribuição Regulação da comercialização da eletricidade Estudos econômicos de mercado	Mediação administrativa setorial Comunicação social Regulação dos serviços de distribuição Fiscalização dos serviços de eletricidade Fiscalização P&D e Eficiência Energética) Fiscalização econômico-financeira Fiscalização dos serviços de geração Concessões e autorizações de transmissão e distribuição Regulação da comercialização de eletricidade Relações institucionais Concessões e autorizações de geração Gestão de potenciais hidráulicos	Mediação administrativa setorial Comunicação social Regulação dos serviços de distribuição Fiscalização dos serviços de eletricidade Fiscalização P&D e Eficiência Energética) Fiscalização econômico-financeira Fiscalização dos serviços de geração Concessões e autorizações de transmissão e distribuição Regulação da comercialização da eletricidade Relações institucionais Concessões e autorizações de geração Gestão de potenciais hidráulicos Regulação dos serviços de geração	Ouvidoria e mediação Fiscalização técnico-comercial Fiscalização da geração (PCH's/PCT's) parcialmente Relações institucionais

Fonte: Relatório Interno CSPE, 2003a

A arrecadação da TFSEE em um período de um ano, tomando por base os valores de arrecadação anual fixado pela agência federal, de acordo com levantamento efetuado através das Resoluções de reajustes tarifários para as concessionárias de distribuição, e Despacho ANEEL nº 852, de 26 de dezembro de 2002, totaliza a quantia de R\$ 165.026.158,27 (não incluindo os repasses a título de RGR). Considerando que a arrecadação se dá em parcelas mensais, há uma variação no valor total apresentado. As Tabelas 1, 2, e 3 do Anexo 2 demonstram, respectivamente, os valores arrecadados a título de Taxa de Fiscalização das concessionárias de distribuição, dos autoprodutores e produtores independentes, e das concessionárias de geração e transmissão.

Da mesma forma que a CSPE, as demais agências conveniadas, em função de sua maturidade, passaram a executar várias atividades, conforme apresentação a seguir. Tomou-se por base dados obtidos em visitas técnicas realizadas no mês de setembro de 2002 nas Agências ARCON e ARCE, bem como Relatório Anual de Prestação de Contas (ARCON, 2002) e (ARCE 2002). Também se apresentam dados da AGERBA, utilizando-se do Relatório Anual da Agência – 2002 (AGERBA, 2002). Em função do contingenciamento, as atividades realizadas por essas agências no ano de 2003 também foram limitadas aos serviços de fiscalização e ouvidoria, apesar de ter havido a cobrança da TFSEE de forma plena das concessionárias.

4.3. Principais ações conduzidas pelas agências descentralizadas – ARCON, ARCE e AGERBA

ARCON - Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos. Desenvolve suas atividades nos setores de energia elétrica e de transporte, prevendo sua lei de criação concurso público para composição de seu quadro próprio, que conta com 50 funcionários e 13 comissionados. Porém, até 2002, de acordo com informações obtidas na agência estadual, esta executou suas atividades contando com um quadro de funcionários temporários, além de funcionários cedidos de outros órgãos e ocupantes de cargo em comissão.

Quanto à estrutura orçamentária e financeira, a ARCON tem as seguintes receitas: dotação orçamentária do Governo do Pará, parcela de 10% dos recursos destinados ao estado relativa à compensação financeira da exploração de recursos hídricos (royalties) em operação em seu

território; receita própria decorrente do recolhimento de taxa de regulação dos serviços públicos e da prestação de serviços no setor de transporte intermunicipal; e recursos provenientes de convênios com destinação específica, como no caso o convênio com a ANEEL.

De 1999 até 2001, a ARCON ampliou as atividades executadas pelo convênio ANEEL, conforme informações coletadas na agência estadual, abaixo transcritas:

1999

- inspeção de 44 municípios referentes à qualidade do atendimento comercial, correspondendo a 75% do total de consumidores do estado;
- emissão de 30 notificações à CELPA, Companhia de Eletricidade do Pará, para adequação de seus procedimentos à legislação e contrato de concessão;
- inspeção de 49 centrais geradoras de energia no estado e emissão de 103 notificações à CELPA para a adequação de seus procedimentos à legislação e contrato de concessão;
- emissão de 11 termos de notificação à CELPA, referentes às irregularidades observadas na prestação do serviço;
- instalação de 51 equipamentos do Projeto ARGOS (manutenção da qualidade no fornecimento de energia elétrica);
- 1699 casos atendidos na ouvidoria (tempo médio de atendimento 273 dias);
- implantação do teleatendimento;
- disponibilização de formulário de reclamação/críticas e sugestões nas agências dos correios em todo o Estado do Pará, com postagem gratuita;
- atendimento pessoal na agência (balcão) para recebimento de reclamações e esclarecimento de dúvidas;
- elaboração de folder explicativo sobre o contrato de concessão da CELPA, e as principais obrigações da empresa;
- elaboração de folder, cartazes e spot de rádio, com o objetivo de elucidar os meios de acesso à agência e sua atuação no serviço de energia elétrica;

- pesquisa de satisfação dos usuários, em 21 municípios, abrangendo 80% da população e todas as regiões eletrogeográficas.

2001

- implantação, em caráter experimental, de uma nova metodologia desenvolvida pela ARCON, que permite o acompanhamento da performance de usinas geradoras através de indicadores operacionais, em quatro centrais térmicas de pequeno porte, comuns no sistema de geração paraense;

- inspeção de campo de 29 centrais geradoras (60% do parque de geração térmica paraense) e emissão de 73 determinações às concessionárias para garantir a melhoria do serviço;

- fiscalização dos sistemas de transmissão e distribuição, em 35 municípios, onde estão concentrados 60% do total de consumidores de energia do Pará, e emitidas 24 determinações e 15 recomendações para correção de problemas nas instalações de distribuição e fornecimento de energia;

- acompanhamento do desempenho da qualidade da energia através de 600 equipamentos ARGOS;

- acompanhamento de programas de P&D e eficiência energética;

- acompanhamento dos investimentos da CELPA em programas especiais, verificando a correta aplicação de recursos (são investimentos na área social, por força de cláusula contratual);

- ações informativas: cartilha para o grupo de consumidores atendidos em baixa tensão (Grupo B); cartilha para consumidores classificados como poder público e iluminação pública; versão de bolso da Resolução 456/ANEEL - Condições de Fornecimento de Energia Elétrica; cartilha para consumidores do Grupo A – industrial;

- 1856 ocorrências na ouvidoria, sendo o tempo médio de atendimento 53 dias.

Para a avaliação da melhoria da qualidade no fornecimento de energia prestada pela CELPA, pode-se utilizar dois indicadores que são monitorados e fiscalizados pela ARCON, sendo eles o DEC e FEC, que medem, respectivamente a Duração Equivalente de Interrupção por consumidor em hora/ano, e a Frequência em número de interrupções por ano.

De acordo com ABRADDEE (2002), tem-se a situação demonstrada na Tabela 4.4.

Tabela 4.4. Indicadores de qualidade do fornecimento de energia elétrica - CELPA

	1997	1998	1999	2000	2001
DEC	78,44	106,19	38,94	28,29	29,46
FEC	59,07	64,66	38,72	30,20	31,72

Fonte: ABRADDEE, 2002

O DEC está intimamente ligado com os recursos disponíveis na concessionária, como número de atendentes, sistema telefônico bem equipado, sistema de gerenciamento de rede adequado, número de turmas de manutenção, capacitação profissional de eletricitistas, dentre outros, influenciando no desempenho da concessionária.

Já o FEC está ligado ao estado e tecnologia da rede, ou seja, se for uma rede antiga, sem manutenção, haverá maior frequência nas interrupções, necessitando, da mesma forma que o DEC, de maior investimento por parte do concessionário. Também influencia no FEC fatores não controláveis, como por exemplo alterações climáticas.

Em sistemas isolados esses dois indicadores são mais impactados, como no caso do Pará. Isto porque o pequeno número de geradores ligados às cargas, e redes pouco malhadas, faz com que na indisponibilidade de parte da geração, ocorram desligamentos inevitáveis, diferentemente do sistema interligado, que na saída de um gerador, o fornecimento normalmente não é interrompido.

A melhoria dos indicadores após a privatização da CELPA está relacionada a vários fatores, dentre eles: melhor acompanhamento da geração e distribuição; obrigatoriedade de cumprimento de cláusulas contratuais, tais como investimentos em melhoria da rede, programas de P&D, eficiência energética, sob pena de haver aplicação de multas por descumprimento de padrões pré-estabelecidos; bem como a ação próxima do órgão fiscalizador estadual, que detém muito mais informações dos seus sistemas elétricos do que a ANEEL, podendo, desta forma, conduzir mais precisamente os seus trabalhos.

Durante a visita técnica conduzida junto a ARCON, outras informações foram passadas, como por exemplo:

- elevado custo de fiscalização em virtude da extensão territorial;
- atividades descentralizadas conduzidas em parceria (convênio) com universidade;
- as fiscalizações são realizadas anualmente;
- após a privatização houve melhoria na relação entre consumidor e concessionária, bem como melhoria na qualidade dos serviços prestados (técnico e comercial).

Técnicos da agência estadual do Pará indicaram haver várias lacunas nas resoluções emitidas pela ANEEL, principalmente quanto à Resolução ANEEL 456/2000 que dita as condições gerais de fornecimento, fazendo com que cada estado que tenha uma agência reguladora atue de acordo com seu entendimento. Exemplo deste fato é o ressarcimento por danos em equipamentos, que é tratado com maiores detalhes no capítulo 5. No caso da ARCON, 90% dos pedidos de indenização por danos elétricos, que obtém um parecer favorável da agência para pagamento ao consumidor, são questionados pela concessionária, através de recursos apresentados à ANEEL, fazendo com que o consumidor fique um longo tempo sem resposta.

Também foi abordado que todas as solicitações registradas na ouvidoria são objeto de análise, fator que contribuiu para que a ARCON elaborasse material especial para sanar dúvidas apresentadas. Foram através destas análises que a ARCON editou suas cartilhas de esclarecimentos aos diversos tipos de consumidores.

Observou-se, ainda, ser muito positivo o atendimento direto efetuado pela ARCON, via balcão, pois as solicitações praticamente são analisadas no momento do atendimento, contando a equipe de atendentes com um suporte imediato do corpo técnico e comercial da agência.

A ARCON conta com um Conselho Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos, composto na área de energia elétrica por um representante do Governo do Estado, um representante da concessionária e um representante dos consumidores, sendo uma de suas atividades analisar e decidir sobre os recursos interpostos das decisões do Diretor Geral pelos prestadores dos serviços e usuários. O fato de não haver participação da ARCON neste Conselho, bem como o pouco conhecimento do representante dos consumidores sobre assuntos técnicos e comerciais inerentes à prestação dos serviços, faz com que a concessionária consiga reverter muitas das deliberações da ARCON, ou recorra administrativamente à ANEEL.

ARCE - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará, responsabiliza-se pela regulação e fiscalização de serviços públicos delegados nas áreas de Saneamento Básico, Transportes, e Energia, por delegação da ANEEL, tendo iniciado em 2001 processo de regulação na área de gás canalizado, com vistas a disciplinar as condições gerais de fornecimento.

Os recursos financeiros para suportar as atividades de regulação e de fiscalização são oriundos das fontes: percentual sobre as tarifas cobradas por concessionária ou permissionária de serviços públicos delegados; dotações orçamentárias atribuídas pelo estado em seus orçamentos e créditos adicionais; produto da venda de publicações, material técnico, dados e informações; doações, legados, subvenções e contribuições de qualquer natureza realizadas por entidades não reguladas; recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos celebrados com órgãos de direito público ou entidades privadas nacionais ou estrangeiras; rendimentos de operação financeira que realizar com recursos próprios; emolumentos e preços cobrados em decorrência do exercício da fiscalização; bem como quantias recebidas pela aprovação de laudos e prestação de serviços técnicos pela agência. Prevê sua lei de criação um quadro efetivo de 35 empregados concursados.

Para a assinatura do convênio junto à ANEEL, conforme informou a diretoria da ARCE, houve demora, pois não havia uma plena concordância do governo estadual sobre a necessidade de contrapartida financeira pelo órgão.

Em 2001 a ARCE já contava para a realização das atividades de regulação e fiscalização com um quadro de empregados concursados, porém, conforme relatado na visita técnica, os aprovados no concurso nem sempre detinham o conhecimento necessário do setor elétrico, necessário para a execução das atividades delegadas pela ANEEL.

Por irregularidades cometidas pela COELCE, Companhia de Eletricidade do Ceará, após a privatização, ocorrida em 13 de maio de 1998, como por exemplo, a elevação do número de acidentes fatais, esta esteve a ponto de declaração de caducidade da concessão, a qual foi retirada em 2000, impondo a agência federal um acompanhamento rigoroso para a melhoria na segurança dos executores dos serviços, bem como para melhoria dos índices de qualidade dos serviços

públicos de distribuição. A penalidade aplicada no valor de R\$ 6.964.180,74 foi recolhida pela concessionária.

Em 1999 ocorreram 11 acidentes fatais, e entre setembro de 2000 a junho de 2001 foram registrados mais 18 acidentes, sendo 8 com empregados de suas prestadoras de serviço, 1 com empregado próprio, e 9 envolvendo terceiros. Desse total, 14 foram fatais e 4 provocaram ferimentos graves, levando a ARCE a abrir processos administrativos punitivos contra a COELCE.

A tendência na maioria das concessionárias de energia elétrica após a privatização foi a redução do quadro próprio e terceirização de vários serviços, dentre eles os relativos à manutenção e operação das redes de distribuição. Talvez, pelo despreparo dos técnicos que passaram a executar os serviços (prestadoras de serviços e terceirizados), tenha sido favorecido um ambiente de menor preocupação quanto aos cuidados que se deve ter na realização de suas tarefas. Porém, para comprovação dessa hipótese, seria necessário uma melhor verificação do histórico de acidentes no setor elétrico.

Quanto às ações de fiscalização conduzidas pela ARCE em 2001, o resumo está demonstrado na Tabela 4.5, e a evolução dos indicadores de qualidade na Tabela 4.6.

Tabela 4.5. Ações de Fiscalização ARCE - 2001

Fiscalização	Ações de Fiscalização	Não conformidades	Determinações	Recomendações
Área Comercial	17	70	80	13
Área Técnica	17	28	44	12
Total	34	98	124	25

Fonte: Relatório Anual, - ARCE, 2002

Tabela 4.6. Indicadores de qualidade do fornecimento de energia elétrica - COELCE

	1997	1998	1999	2000	2001
DEC	33,56	22,83	27,03	36,03	24,97
FEC	34,09	26,88	25,66	31,75	22,15

Fonte: ABRADÉE, 2002

Durante o ano de 2001 foram analisados pela Coordenadoria de Energia da ARCE 450 processos, sendo que 230 relativos a assuntos do racionamento. Uma das grandes queixas apresentadas pelos consumidores, de acordo com informação obtida na ouvidoria, refere-se aos níveis tarifários praticados pela COELCE, e avaliam que o descontentamento tende a se agravar após a primeira revisão tarifária, não tendo a ARCE qualquer ação neste sentido, pois as tarifas são reajustadas e revisadas de acordo com critérios estabelecidos no contrato de concessão, e metodologia estabelecida pela Resolução ANEEL 493, de 03 de setembro de 2002.

Ainda quanto a tarifas, é interessante assinalar que tanto no estado do Pará quanto no Ceará, consumidor classificado como baixa renda na concessionária de energia elétrica não paga ICMS, diferentemente de outros estados, como São Paulo, onde a isenção está limitada a um consumo de 50 kWh/mês. Isto é, não existe nenhuma isenção deste imposto para aquele que consome a partir deste limite, quer seja classificado como baixa renda ou consumidor residencial normal.

Também por força do contrato de concessão, do mesmo modo que a CELPA, a COELCE é obrigada a investir em programas sociais de eletrificação, fazendo com que a contrapartida financeira do consumidor seja suportada com esses recursos²⁷.

Durante a visita técnica realizada na ARCE, alguns problemas foram levantados, como por exemplo, a pouca autonomia da ouvidoria para encaminhamento de soluções. Todo processo gerado na ouvidoria da ARCE é submetido ao Conselho Diretor, sendo instaurado um processo administrativo.

As informações anteriormente apresentadas foram obtidas através de visitas técnicas, conforme comentado, sendo que para a AGERBA, utilizou-se do relatório anual de atividades para demonstrar as ações conduzidas dentro do convênio de cooperação.

AGERBA - Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia, tem um Conselho Consultivo formado por sete conselheiros, sete

²⁷ Com a publicação da Resolução ANEEL 223/03 - Universalização dos Serviços de Energia Elétrica, a participação financeira do consumidor é extinta, tendo sido revogada a Portaria DNAEE 005, de 11/01/90. Porém está havendo forte questionamento da ABRADDEE junto ao MME, sobre a obrigatoriedade das concessionárias arcarem com todo o custo do atendimento.

diretorias, sendo que atualmente conta com um quadro de pessoal formado por temporários, efetivos, procuradores e pessoal a disposição, totalizando 213 empregados.

Teve seu convênio firmado com a ANEEL em junho de 2000, tendo conduzido até dezembro de 2002 as seguintes atividades:

- gerenciamento e acompanhamento de registradores automáticos (ARGOS), visando estabelecimento de padrões de qualidade dos serviços de energia elétrica, tendo sido instalados 764 equipamentos;
- realização de fiscalização técnico-comercial da AGERBA, tendo sido geradas 46 não conformidades e 60 determinações;
- inspeção de 9 centrais geradoras;
- atendimento na ouvidoria de 31.816 solicitações e emissão de 2.291 pareceres técnicos de reclamações de consumidores da COELBA – Companhia de Eletricidade da Bahia;
- implantação do “Projeto Crescendo: Regulação e Cidadania Ativa”, tendo por objetivo o desenvolvimento de campanha educativa acerca do uso eficiente de energia elétrica, dos direitos e deveres dos consumidores de energia elétrica, junto aos alunos de 1º e 2º graus da rede pública estadual.

Quanto aos indicadores, a evolução do DEC e FEC está demonstrada na Tabela 4.7.

Tabela 4.7. Indicadores de qualidade do fornecimento de energia elétrica - COELBA

	1997	1998	1999	2000	2001
DEC	31,56	32,55	24,86	24,94	21,69
FEC	15,74	18,04	14,4	11,79	12,36

Fonte: AGERBA, 2002

Nos dois primeiros anos de atuação da AGERBA como agente fiscalizador, dentro do convênio firmado com a ANEEL, as atividades de fiscalização foram conduzidas com base na sistemática sugerida pela agência federal, ou seja, fiscalização anual da concessionária, com duração de aproximadamente duas semanas, com objetivo de avaliar aspectos técnicos e comerciais, independentemente da análise prévia do nível de reclamação dos usuários. A

fiscalização se baseava em pontos que foram notificados em fiscalizações anteriores e aspectos que não haviam sido abordados anteriormente (Balbi, 2003).

Como continuava a haver muita cobrança dos consumidores e da própria agência quanto à prestação dos serviços pela COELBA, a AGERBA desenvolveu sua própria metodologia de fiscalização, que tomou como parâmetro estudos das reclamações recebidas pela ouvidoria de modo a subsidiar as fiscalizações, que deixaram de ser abrangentes e com frequência anual, passando a ser mensais e direcionadas a atender prioritariamente às tipologias das reclamações registradas na ouvidoria (Balbi, 2003)

Essa mudança de atitude da AGERBA, quanto à forma de conduções das atividades de fiscalização, indica não haver uma receita pronta para ser usada nacionalmente pelas agências estaduais na condução de seus trabalhos. Apenas estas são capazes de, com base em seu mercado consumidor e características da concessionária, impor um ritmo ao processo de fiscalização que atenda aos objetivos dessa atividade.

Assim como essas três agências, as demais (10) também vêm realizando fiscalizações técnica-comercial, e nos estados que não contam com agências conveniadas, essas atividades são desenvolvidas pela ANEEL.

Observando a evolução dos indicadores DEC e FEC apurados pela ABRADEE, de um modo geral pode-se afirmar que houve uma melhoria no desempenho das concessionárias, atribuída tanto aos padrões estabelecidos pela ANEEL, cujo descumprimento enseja em multa à concessionária, como pelo processo de fiscalização conduzido pelo órgão federal ou estadual, quanto ao cumprimento de cláusulas contratuais de melhoria dos serviços. Na Figura 4.2 apresenta-se a evolução do DEC e FEC apurados no Brasil entre as concessionárias associadas à ABRADEE.

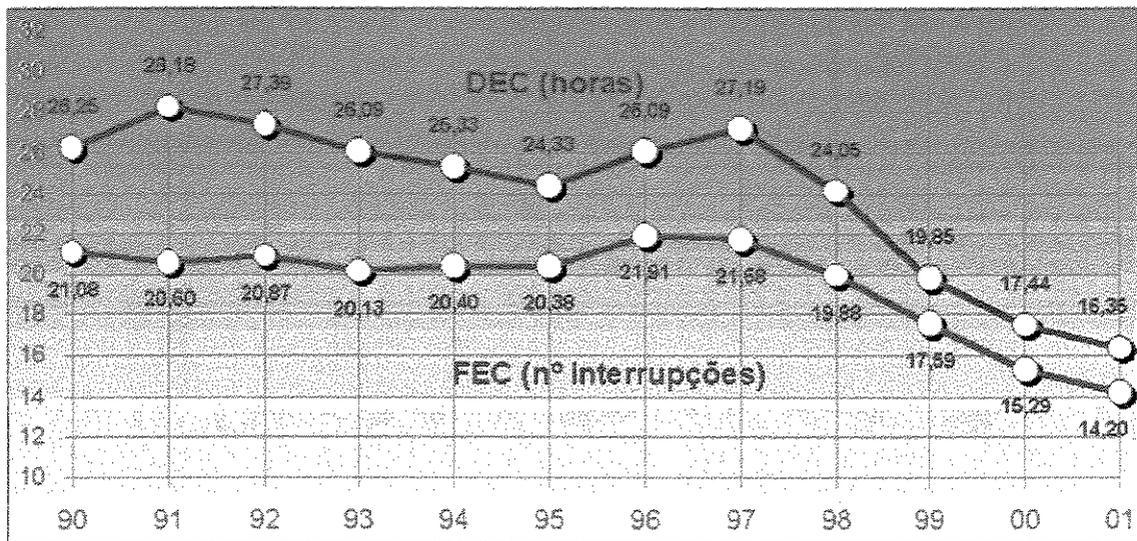


Figura 4.2. Evolução DEC e FEC - Brasil

Fonte: ABRADÉE, 2002

Capítulo 5

Atuação da CSPE na condução das atividades descentralizadas pela ANEEL

O Estado de São Paulo foi pioneiro ao propor um modelo de reestruturação para o seu setor elétrico, conforme citação feita no capítulo 2, englobando as empresas CESP, CPFL e ELETROPAULO, com vistas à privatização. Visando informar qual o cenário que levou o Governo do Estado de São Paulo a criar um órgão regulador e fiscalizador dos serviços públicos concedidos, inicia-se este capítulo com uma abordagem do Programa Estadual de Desestatização do Estado de São Paulo - PED, apresentando a atual estrutura do setor elétrico e características do mercado, com vistas a identificar o ambiente de atuação da CSPE na condução de suas atividades de regulação complementar e de fiscalização. Como o processo de fiscalização é conduzido com base no contrato de concessão e seus anexos, leis e resoluções setoriais, apresenta-se algumas cláusulas do contrato, identificando lacunas, e analisa-se algumas resoluções que, por não serem tão objetivas, vêm ensejando maior atuação do órgão estadual na condução de suas atividades. Com o objetivo de avaliar a eficácia do processo de descentralização, num momento em que se discute a importância das agências reguladoras, é feita uma análise da forma de atuação da CSPE e dos resultados obtidos nesses cinco anos de atuação, indicando, ao final, novas atividades que deverão ser assumidas por essa agência, bem como pelas demais, e a necessidade de fortalecimento da atuação descentralizada das atividades de fiscalização e regulação.

5.1. O Programa Estadual de Desestatização - PED

O processo de desestatização no Estado de São Paulo tem seu início dois anos após a aprovação da Lei 8.031²⁸, de 12 de abril de 1990 que instituiu o PND, cujo marco institucional foi aprovado pela Lei n. 7.835, de 08 de maio de 1992, dispondo sobre o regime de concessões de obras e serviços públicos. Com esta lei, apresenta-se pela primeira vez a disposição do governo em redefinir o seu papel nas relações entre governo estadual e setor privado. Porém, só a partir da criação do Programa Estadual de Participação da Iniciativa Privada na Prestação de Serviços Públicos e na Execução de Obras de Infra-Estrutura, instituído através do Decreto Estadual nº. 40.000, de 16 de março de 1995, adota-se um cronograma de ações, redefinindo o papel do Estado, com os seguintes objetivos:

- propiciar à iniciativa privada a possibilidade de prestação de serviços públicos e de execução de obras de infra-estrutura; e
- reduzir os investimentos do Poder Público nas atividades que possam ser exploradas pela iniciativa privada, permitindo a alocação de recursos do Estado em áreas em que sua atuação seja fundamental (SEADE, 1999).

O primeiro plano, apresentado em 1995, para reestruturação societária e patrimonial das empresas do setor elétrico paulista propôs a criação de unidades empresariais e individualizadas das atividades de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, pelo qual as três empresas então existentes seriam transformadas em vinte e quatro unidades. A CESP teria sete sociedades dedicadas à geração de energia elétrica, cinco dedicadas à distribuição, e uma voltada para a transmissão; a CPFL teria três sociedades para a distribuição de energia; e a ELETROPAULO uma dedicada a geração, seis para a distribuição e uma para a transmissão de energia elétrica (Sindicato..., 1996). A criação de subsidiárias por unidades de negócio, de acordo com Rosa *et al* (1998), consubstanciava-se na busca de uma maior competição, aumento da eficiência e redução de custo das empresas.

Com a aprovação da Lei n. 9.361, em 05 de julho de 1996, cria-se o Programa Estadual de Desestatização - PED no Estado de São Paulo, visando: (i) reordenar a atuação do Estado,

²⁸ Revogada pela Lei 9.491, de 09 de setembro de 1997, que altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização.

mediante transferência à iniciativa privada de atividades econômicas e prestação de serviços associada à execução de obras de infra-estrutura, com a retomada dos investimentos no setor; (ii) permitir ao Estado concentrar esforços e recursos nas áreas prioritárias de saúde, educação e segurança pública; e (iii) reduzir o endividamento do Estado (SEADE, 1999).

As modalidades de desestatização previstas no PED contemplaram:

- a alienação de participações societárias majoritárias ou minoritárias, inclusive precedida ou não de operações de reorganização societária e da criação de novas empresas. No caso da CPFL, primeira empresa do estado a ser privatizada em leilão público, não houve nenhuma reorganização societária, sendo que a CESP, que detinha o controle acionário da CPFL, vendeu sua participação sem modificar a empresa. Quanto à ELETROPAULO, antes de ser vendida passou por uma operação de reorganização societária, que deu origem a outras quatro empresas. No caso da COMGÁS - Companhia de Gás de São Paulo, o leilão foi na modalidade de licitação utilizada para a alienação do controle acionário da Companhia e, ao mesmo tempo, para a outorga de nova concessão;

- a abertura de capital, com dispersão de ações no mercado, sem perda do controle acionário (caso SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo);

- a concessão e permissão de serviços públicos, quando o estado for o Poder Concedente (caso das concessões rodoviárias e da distribuição de gás canalizado em área virgem);

- a alienação de imóveis; e

- outras modalidades como arrendamento, locação, comodato, dissolução de sociedades, desativação parcial de empreendimentos e associação com grupos empresariais privados (SEADE, 1999).

A estratégia de desestatização adotada pelo Estado de São Paulo voltou-se para concentrar seus esforços no estabelecimento de políticas, delegando onde possível a prestação de serviços, estabelecendo acordos institucionais para garantia de sua provisão ao público.

Objetivando o controle da adequada prestação dos serviços de gás canalizado e energia elétrica, em 17 de outubro de 1997 foi criada a CSPE, através da Lei Complementar 833, regulamentada pelo Decreto 43.046, de 14 de abril de 1998, tendo por finalidade controlar e

fiscalizar os serviços de energia no Estado de São Paulo. O Projeto de Lei propondo a criação dessa Comissão foi encaminhado em 14 de dezembro de 1995, recebendo o número PL 137/95.

5.2. Características do setor elétrico paulista

Conforme anteriormente citado, o modelo apresentado para o Estado de São Paulo previa a implantação, nas empresas, de centros de custo por unidades de negócio, desmembramento patrimonial, e a criação de subsidiárias por unidades de negócio de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. No entanto, o processo para a CPFL se desenvolveu com a sua venda em bloco.

Já a reestruturação da ELETROPAULO deu origem às empresas: (i) Eletropaulo Metropolitana de Eletricidade de São Paulo S/A - ELETROPAULO, que atua em vinte e quatro municípios; (ii) EBE - Empresa Bandeirante Energia S/A, que atuou até 2001 em 54 municípios - da Baixada Santista, oeste (Sorocaba e Jundiaí), Vale do Paraíba e Alto Tietê (Guarulhos, Mogi das Cruzes e outros); (iii) Empresa Metropolitana de Águas e Energia S/A - EMAE; e (iv) Empresa Paulista de Transmissão de Energia Elétrica S/A - EPTE.

Em 2001 foi consolidada a cisão da Empresa Bandeirante, criando-se uma nova concessionária, a Companhia Piratininga de Força e Luz, que passou a atuar na região de Sorocaba, Jundiaí e Baixada Santista, ficando para a Empresa Bandeirante a área de concessão do Vale do Paraíba.

Quanto à CESP, esta foi inicialmente cindida e desverticalizada, e as unidades de negócio surgiram da separação das usinas por bacias hidrográficas, originando a Companhia de Geração de Energia Elétrica do Pardo (Duke Energy), do Tietê (AES Tietê) e do Paranapanema (Duke Energy). Permaneceu com a CESP apenas o sistema de geração do Paraná²⁹. Para os serviços de distribuição foi criada uma única empresa, a ELEKTRO, subsidiária integral da CESP, e a

²⁹ Atualmente encontra-se em andamento o processo de fusão da CESP com a EMAE, sendo que estas empresas já operam com uma única diretoria, devendo operar sob o nome de CESP – Companhia Energética de São Paulo.

parcela de transmissão constituiu a CTEEP - Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista.

Como a CTEEP e EPTE, que permaneceram sob o controle do Estado, executavam as mesmas atividades para a transmissão de energia elétrica em áreas geograficamente complementares, em outubro de 1999 uma diretoria única assumiu a administração das duas empresas. A Tabela 5.1 permite visualizar o perfil das empresas de distribuição do Estado de São Paulo e a Figura 5.1 a participação destas na energia fornecida durante o ano de 2002.

Tabela 5.1. Perfil das empresas distribuidoras do Estado de São Paulo

Área de Concessão	Unidade	BANDEIRANTE	PIRATININGA	CPFL	ELEKTRO	ELETROPAULO	DEMAIS (*)
Área Abrangida	Km²	9.857	6.842	90.440	120.884	4.526	44.800
Municípios Atendidos	nº	28	26	234	227	24	111
População Atendida	Hab/milhões	3,9	2,9	8,0	4,4	14,7	2,1
Densidade Populacional	Hab/km²	395,7	423,9	88,5	36,4	3.247,9	46,7
Mercado ano 2002 - Energia Fornecida							
Total	GWh	10.166	9.984	18.185	10.096	32.497	7.576
Residencial	GWh	2.115	2.035	4.801	2.486	10.237	1.083
Industrial	GWh	5.991	5.954	7.828	4.710	10.285	4.918
Comercial	GWh	1.130	1.233	2.757	1.043	8.659	524
Demais	GWh	930	762	2.799	1.857	3.316	1.051
Consumidores - Dezembro/2002							
Total	nº.mil	1.219	1.173	3.000	1.732	5.018	732
Residencial	nº.mil	1.114	1.071	2.600	1.489	4.504	612
Indicadores							
Densidade Consumo/anual	MWh/km²	1.031,0	1.459,2	201,1	83,5	7.180,1	169,3
Consumo/Consumidor Mensal	kWh	695	709,3	505,1	458,8	539,7	863,3

Fonte: SEE, 2003.

(*) engloba as empresas Caiuá, Bragantina, Vale Paranapanema, Jaguari, Mococa, Sul Paulista, Paulista de Energia Elétrica, Nacional e Santa Cruz.

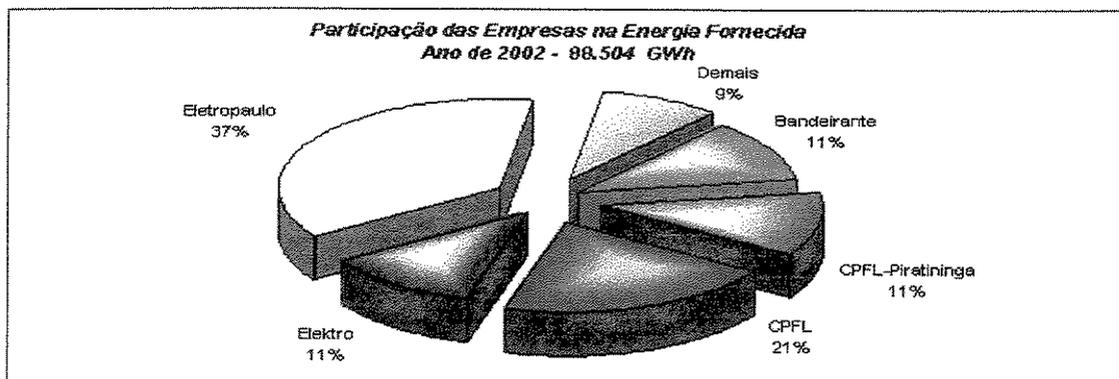


Figura 5.1 – Participação das Empresas na Energia Fornecida – ano 2002

Fonte: SEE, 2003

Conforme demonstrado na Figura 5.1, 9% do mercado é atendido por outras empresas, sendo elas: Empresa Elétrica Bragantina S/A; EEVP - Empresa de Eletricidade Vale Paranapanema; CNEE - Companhia Nacional de Energia Elétrica; Caiuá Serviços de Eletricidade S/A; CLFSC - Companhia Luz e Força Santa Cruz; CSPE - Companhia Sul Paulista de Energia, Companhia Jaguari de Energia Elétrica; CPEE - Companhia Paulista de Energia Elétrica; e Companhia Luz e Força Mococa.

O Estado de São Paulo responde por 31% da energia distribuída no Brasil, sendo que as áreas de concessão de distribuição de todas as empresas de energia elétrica do Estado podem ser visualizadas através da Figura 5.2.

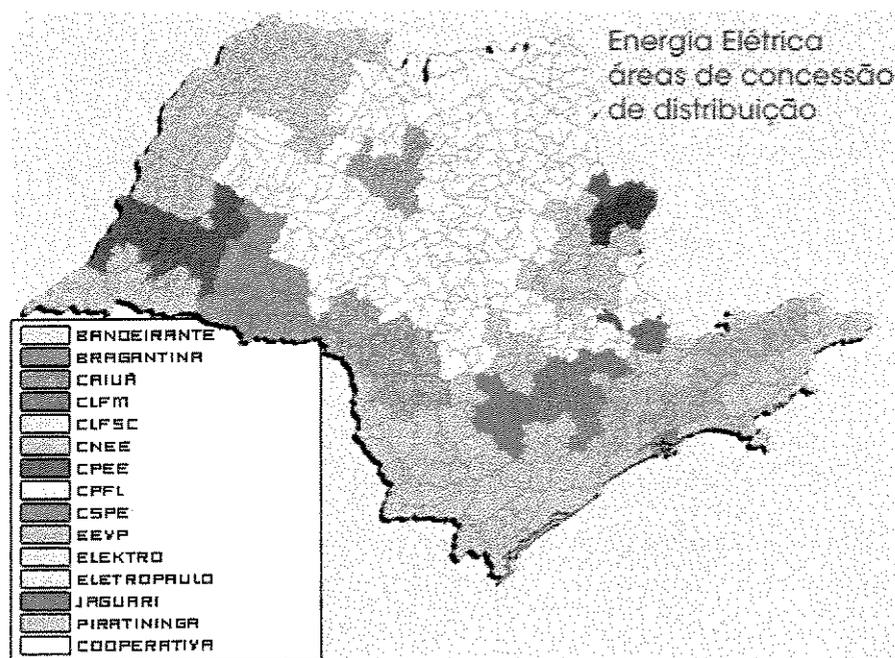


Figura 5.2. Áreas de concessão de distribuição de energia elétrica

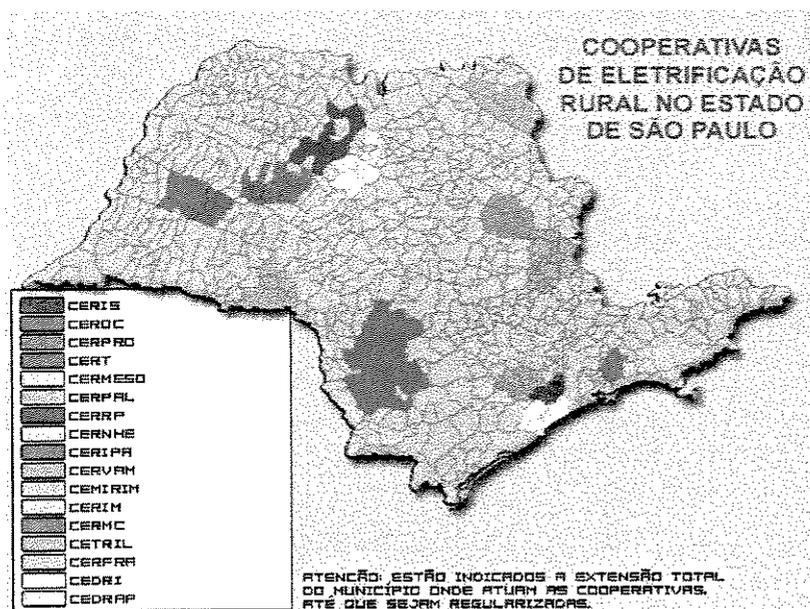
Fonte: CSPE, 2003b

O Estado de São Paulo também conta com 17 cooperativas de eletrificação rural, que começaram a se estruturar a partir da década de 40, e com o adensamento populacional na área rural passaram a ampliar sua atuação, não mais apenas consumindo energia para o seu próprio

uso, mas fornecendo energia para um número elevado de unidades consumidoras, atuando com características semelhantes às concessionárias.

Com a reestruturação do setor elétrico houve a necessidade de reavaliar a atuação dessas cooperativas, regularizando sua atuação quanto à abrangência de suas atividades. A legislação prevê para aquelas cooperativas em que ficasse constatado a atendimento a público indistinto, ou seja, para várias classes de consumidores, a necessidade de se regularizar como prestadora de serviços públicos, na forma de permissionárias, sujeitas a todas as regulamentações do setor elétrico, obrigatoriedade esta expressa na Lei 9.074/95, em seu artigo 23.

Atualmente as cooperativas do Estado de São Paulo, cuja localização está demonstrada na Figura 5.3, atendem cerca de 60.000 consumidores e cooperados, em áreas de 128 municípios do Estado, fazendo trinta fronteiras com as concessionárias de distribuição.



Figuras 5.3 - Cooperativas de eletrificação rural no Estado de São Paulo

Fonte: CSPE, 2003c

CERIS - Cooperativa de Eletrificação Rural da Região de Itapeiricira da Serra; CEROC - CER da Região de Oswaldo Cruz; CERPRO - CER da Região de Promissão; CERT - CER da Região de Tupã; CERMESO - CER da Média Sorocabana; CERPAL - CER da Região de Palmital; CERRP - CER da Região de São José do Rio Preto; CERNHE - Cooperativa de Energização e Desenvolvimento Rural no Novo Horizonte; CERIPA - CER de Itaip, Paranapanema - Avaré; CERVAM - Cooperativa de Energização e Desenvolvimento Rural do Vale de Mogi; CEMIRIM - Cooperativa de Eletrificação e Desenvolvimento da Região de Mogi Mirim; CERIM - Cooperativa Agropecuária Mista e de Eletrificação Rural Itu - Mairinque; CERMC - CER de Mogi das Cruzes; CETRIL - Cooperativa de Eletrificação e Telefonia Rurais de Ibiúna; CERFRA - Cooperativa de Eletrificação e Desenvolvimento da Região de Franca; CEDRI - Cooperativa de Energização e Desenvolvimento Rural do Vale do Itarari; CEDRAP - Cooperativa de Eletrificação e Desenvolvimento Rural do Vale do Itarari.

Quanto à geração de energia no Estado de São Paulo, esta representa 17% da capacidade instalada no País, sendo que o perfil das empresas geradoras de energia elétrica no Estado está demonstrado na Tabela 5.2, e a participação dessas empresas na energia gerada pode ser visualizada na Figura 5.4.

Tabela 5.2. Perfil das Geradoras de Energia Elétrica - SP

Discriminação	Unid.	CESP	CGEET	DEGP	EMAE	DEMAIS	TOTAL
Capacidade Nominal Instalada - 2003	MW	7.345,3	2.651,4	2.306,1	1.598,7	305,4	14.206,9
Hidráulica	MW	7.345,3	2.651,4	2.306,1	926,7	269,4	13.498,9
Térmica	MW	-	-	-	672,0	36,0	708,0
Capacidade Nominal Instalada - 1995	MW	5.078,5	2.583,0	1.764,6	1.395,7	182,7	11.004,5
Hidráulica	MW	5.078,5	2.583,0	1.764,6	923,7	150,7	10.500,5
Térmica	MW	-	-	-	472,0	32,0	504,0
Geração							
Janeiro de 2003	GWh	2.533	834	980	74	98	4.519
Janeiro de 2002	GWh	2.731	950	1.305	186	97	5.269

Fonte: SEE, 2003
 CESP : Companhia Energética de São Paulo
 CGEET : AES Tietê
 DEGP : Duke Energy Internacional, Geração Paranapanema S.A.
 EMAE : Empresa Metropolitana de Águas e Energia S. A.

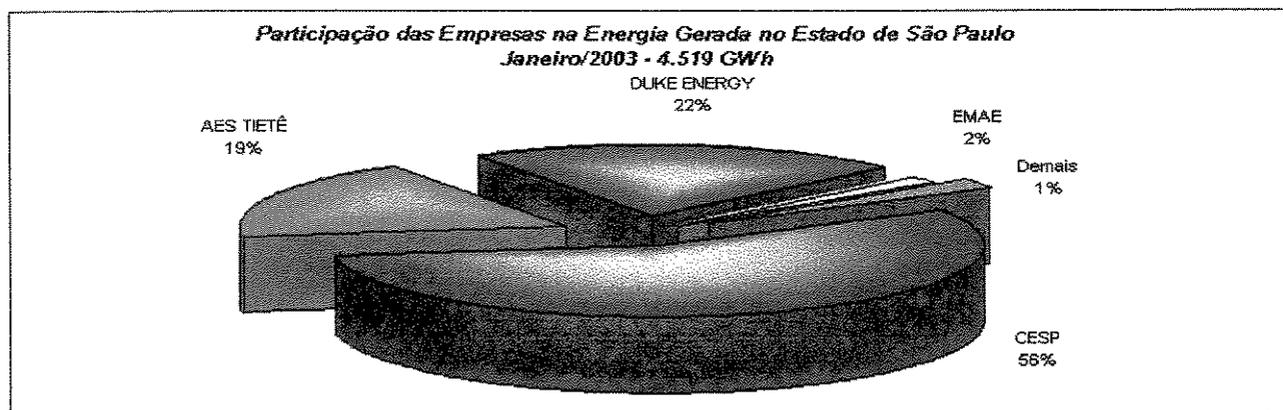


Figura 5.4. Participação das Empresas na Energia Gerada no Estado de São Paulo – Janeiro/2003

Fonte: SEE, 2003

Além das geradoras descritas anteriormente, o Estado de São Paulo conta com geração de energia através de PCH's - Pequenas Centrais Hidrelétricas e PCT's - Pequenas Centrais Térmicas, participando com 1% na energia gerada. A Resolução ANEEL 395, de 04 de dezembro de 1998, define como sendo PCH as usinas com 1.000 a 30.000 kW de potência instalada e área

total do reservatório igual ou inferior a 3 km², considerando-se como área de reservatório a delimitada pela cota d'água associada à vazão de cheia com período de recorrência de 100 anos. Quanto às centrais térmicas, no Estado de São Paulo considera-se como PCT as centrais térmicas com até 120 MW de capacidade (Paula e Moreira, 2003).

5.3. Mercado de energia no Estado de São Paulo

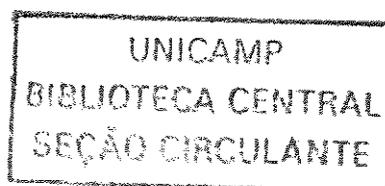
As principais classes de consumo de energia elétrica estão demonstradas na Tabela 5.3. bem como o comportamento do mercado no período de janeiro de 2001 a janeiro de 2003.

Em maio de 2003, o total de energia elétrica distribuída pelas concessionárias que atuam no Estado de São Paulo foi de 7.790 GWh, o que representou um acréscimo de 3,2% em relação ao consumo registrado em maio de 2002. O número de consumidores, em maio de 2003, era de 13,0 milhões. O consumo de energia elétrica, no acumulado do ano e nos 12 meses findos em maio de 2003, apresentou um acréscimo de 7,8% e 11,3%, respectivamente, quando comparados ao mesmo período do ano anterior (SEE, 2003).

Tabela 5.3 - Mercado de energia elétrica – SP – Maio/2003

Discriminação	Total por Classe - Consumo em GWh					
	Acumulado até o mês de maio			12 meses findos		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Residencial	11.593	9.167	9.946	27.631	20.795	23.536
A(De)crécimo	106	(2.426)	779	462	(6.836)	2.741
Var. %	0,9	(20,9)	8,5	1,7	(24,7)	13,2
Industrial	17.594	16.017	17.088	42.795	37.245	40.757
A(De)crécimo	612	(1.577)	1.071	2.056	(5.550)	3.512
Var. %	3,6	(9,0)	6,7	5,0	(13,0)	9,4
Comercial	7.596	6.375	7.002	17.201	14.055	15.973
A(De)crécimo	435	(1.221)	627	1.347	(3.146)	1.918
Var. %	6,1	(16,1)	9,8	8,5	(18,3)	13,6
Demais	4.754	4.224	4.549	11.488	9.919	11.040
A(De)crécimo	67	(530)	325	124	(1.569)	1.121
Var. %	1,4	(11,1)	7,7	1,1	(13,7)	11,3
Total	41.537	35.783	38.585	99.115	82.014	91.306
A(De)crécimo	1.220	(5.754)	2.802	3.989	(17.101)	9.292
Var. %	3,0	(13,9)	7,8	4,2	(17,3)	11,3

Fonte: SEE, 2003



Ressalte-se que o comportamento do mercado de energia elétrica acima referido está ainda influenciado pelo Programa Emergencial de Redução de Consumo, adotado pela Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica, cujo período de vigência foi de 04 de junho de 2001 a 01 de março de 2002 (SEE, 2003). Através da Figura 5.5 pode-se observar o comportamento do mercado no período do racionamento, e na Tabela 5.4 a participação no consumo por classe.

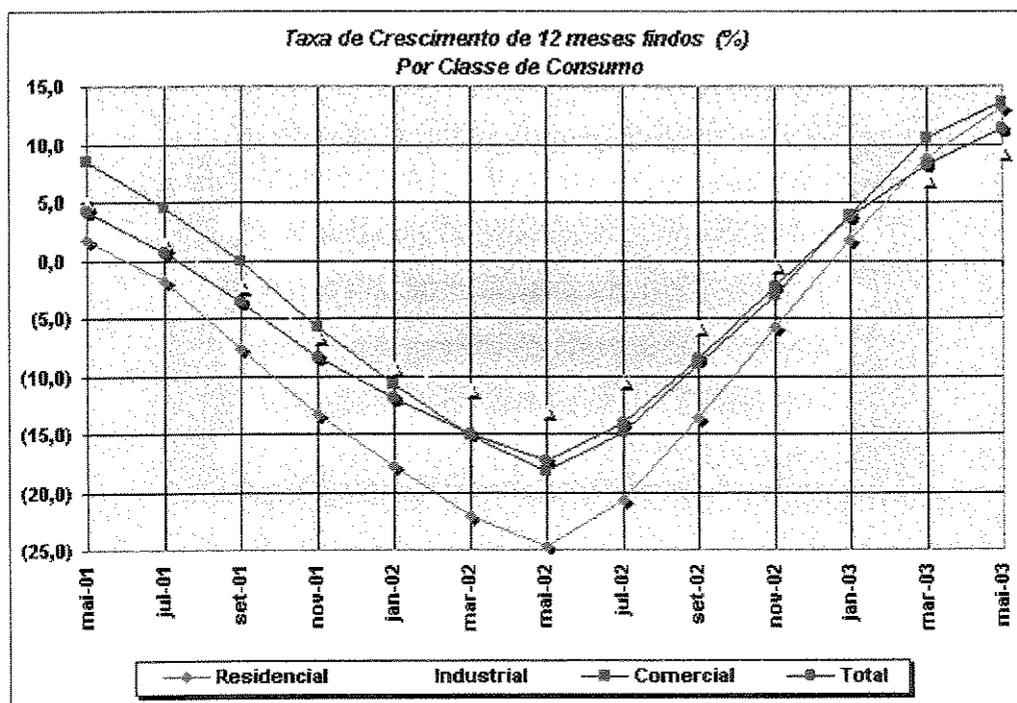


Figura 5.5. Taxa de crescimento de 12 meses por classe de consumo

Fonte: SEE, 2003

Tabela 5.4. Participação das classes no total de energia consumido (1997 a Maio/2003)

Discriminação	ANOS						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (*)
Residencial	27,9	28,6	29,0	28,1	26,5	25,7	25,8
Industrial	45,4	43,7	42,4	43,1	44,2	44,9	44,3
Comercial	14,6	15,6	16,4	17,1	17,4	17,3	18,1
Demais	12,1	12,1	12,2	11,7	11,9	12,1	11,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SEE, 2003

De acordo com relatório interno da CSPE, o parque térmico instalado está sendo ampliado em virtude da crise de energia, sendo que no setor sucroalcooleiro várias usinas estão aumentando a sua capacidade de geração, através da instalação de novos conjuntos de caldeiras a vapor de alta pressão e turbogeradores. Este aumento de capacidade instalada está indicado na Tabela 5.5, a qual apresenta a evolução dos processos de regularização de usinas termelétricas junto à ANEEL.

Tabela 5.5. Evolução dos processos de regularização de PCT's junto à ANEEL

Período	Total de PCT's cadastradas	Capacidade Instalada (kW)	Regularizadas		Não Regularizadas
			Nº	%	Nº
Maio/1999	113	1.034.697	34	30,1	79
Maio/2000	162	1.198.449	77	47,5	85
Março/2001	183	1.576.418	116	63,4	67
Novembro/2002	228	2.316.341	188	82,4	40

Fonte: CSPE, 2003a

5.4. Programa de Qualidade do Estado de São Paulo e o contrato de concessão

Com a intensificação dos debates sobre a privatização das empresas de energia elétrica paulista, no início do Governo Covas, em 1995, formou-se um grupo técnico para discutir que tipo de atuação o Estado deveria ter para garantir a qualidade da energia, contando com alguns especialistas de universidades - UNICAMP, USP e EFEI e funcionários da Secretaria de Energia. Tomou-se por base o desenvolvimento deste setor, e o histórico dos principais parâmetros que mereceriam especial atenção de um órgão fiscalizador, tanto em relação às questões técnicas, quanto aos aspectos comerciais que vislumbrassem alternativas de controle no relacionamento entre as concessionárias e consumidores, bem como o equilíbrio econômico financeiro da concessão.

Este grupo se encarregou de definir parâmetros básicos para a elaboração dos contratos de concessão e, posteriormente, do Programa de Qualidade dos Serviços de Energia Elétrica. Esse programa visou assegurar aos consumidores, atendidos no estado, padrões de qualidade incorporados no contrato de concessão, diferentemente da privatização ocorrida em outros estados, que por não contarem com exigências de melhoria na qualidade do serviço, se viram

desobrigadas, num primeiro momento, a efetuar investimentos. Para Correia e Reis (1998), essa omissão do poder concedente em definir padrões de qualidade previamente à privatização, dificultaria a exigência para com as empresas na promoção de investimentos para melhorar a qualidade do serviço, sem promover um desequilíbrio no fluxo de caixa projetado pelos novos controladores quando avaliaram a compra das concessionárias.

O Programa de Qualidade do Estado de São Paulo aprimorou a forma de acompanhamento dos padrões comerciais, incentivando a busca de qualidade ao introduzir penalidades para a transgressão dos mesmos, sendo que a qualidade no fornecimento de energia elétrica passou a ser avaliada sobre cinco dimensões:

- qualidade intrínseca - através do controle da continuidade do fornecimento, da manutenção de níveis de tensão adequados, do controle da deformação de onda de tensão e frequência fundamental da rede, avalia-se a qualidade do produto e de serviço;
- qualidade de atendimento - avaliada através da qualidade do atendimento comercial e do atendimento de emergência, incluindo reclamações de consumidores, provocadas por ocorrência na rede elétrica;
- segurança - ocorrência de acidentes com pessoal interno e externo à concessionária;
- satisfação do consumidor;
- custos - coerência entre as tarifas vigentes e os padrões de qualidade exigidos, assegurando resultados operacionais positivos, sendo que a melhoria gradual dessa performance deve ser suportada por ganhos de produtividade e pelo natural avanço tecnológico, sem alterar o equilíbrio econômico-financeiro das empresas (Correia e Reis, 1998).

É no contrato de concessão que estão asseguradas as condições para a prestação dos serviços, sendo garantido à concessionária ampla liberdade na direção de seus negócios, investimentos, pessoal e tecnologia. Essa “liberdade assegurada” pôde-se observar logo no início das concessões, como por exemplo a política adotada de fechamento de diversas agências de atendimento, com vistas a minimizar custos, o que provocou inúmeras reclamações registradas na ouvidoria da CSPE, sem ter esta nenhuma ação para contornar o descontentamento da população (CSPE, 2000a).

O contrato determina quais são as obrigações das concessionárias e as dos consumidores, sendo que várias matérias foram disciplinadas após a assinatura deste, e outras continuam ainda carentes de maior detalhamento. Cite-se, como exemplo, o direito do consumidor de ser ressarcido por danos causados em equipamentos elétricos, fazendo com que cada concessionária e agências reguladoras estaduais atuem de forma diferente.

Outra matéria recentemente disciplinada, e que talvez tenha sua validade questionada em juízo, é a universalização no fornecimento de energia elétrica. No contrato de concessão consta: “A Concessionária é obrigada a realizar, por sua conta, até os limites de investimento estabelecidos pela legislação, os projetos e as obras necessárias ao fornecimento de energia elétrica aos interessados, até o ponto de entrega” ... “dar atendimento abrangente ao mercado, sem exclusão das populações de baixa renda e das áreas de baixa densidade populacional, inclusive as rurais, atendidas as normas do Poder Concedente e da ANEEL”(ANEEL, 1998b).

Tal situação se modifica com a publicação da Resolução 223/03 sobre universalização, que veio a regulamentar os artigos 14 e 15 da Lei 10.438, de 29 de abril de 2002. A participação financeira por parte do consumidor deixou de existir. A partir de 29 de abril de 2002 todos os novos pedidos de ligação deverão ser efetuados sem custos para os consumidores, respeitando um plano de universalização traçado pelas concessionárias, a ser entregue em agosto de 2003. No caso do consumidor querer sua obra antecipada, deverá arcar com os custos, tendo o direito de ser ressarcido no ano do atendimento ao Município onde reside. Excluem-se do programa de universalização a iluminação pública, ligação provisória, lotes urbanos situados em loteamentos e áreas em processo de regularização, segundo resolução ANEEL nº 12, de 11 de janeiro de 2002³⁰.

A Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica entrou com um processo junto a ANEEL solicitando revogação da citada resolução, sob alegação que as concessionárias não terão recursos para arcar com todos os novos pedidos de ligação (IFE, 2003b). De certa forma a Associação tem razão, na medida em que a Resolução sobre universalização perdeu o seu caráter social. Muito mais interessante seria uma resolução de universalização tratando apenas do fornecimento em área rural e isolada, voltada para a questão social, uma outra tratando sobre a extensão de rede para instalação de indústrias, e uma terceira, disciplinando o fornecimento em

³⁰ Estabelece as condições gerais para a regularização de cooperativas de eletrificação rural.

área urbana. Também não fica claro na Resolução qual o tratamento que deverá ser dado a redes particulares, ou seja, deverão ou não ser encampadas pela concessionária, haverá ou não custos a serem assumidos pelos consumidores, supridos por estas redes, para adequação aos padrões das concessionárias. Este também é um dos problemas que vem requerendo uma atuação pontual da CSPE, uma vez que se trata de matéria não disciplinada. Por exemplo, somente a CPFL têm aproximadamente 30 mil quilômetros de rede de particulares, e todo o serviço de manutenção destas hoje está a cargo dos proprietários, sendo de responsabilidade da concessionária apenas o fornecimento de energia elétrica.

Esta questão está atrelada à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, uma vez que a incorporação destes novos dispêndios (extinção da participação financeira do consumidor) não encontra respaldo na atual performance do sistema tarifário. Apesar da determinação da Lei 10.438/02 de utilização de recursos da CDE – Conta de Desenvolvimento Energético e RGR como financiadoras da “quotas parte” que seria imposta ao consumidor nas novas ligações (universalização), é notória a indisponibilidade de recursos para a consolidação do objetivo de universalizar os serviços de energia elétrica, mesmo considerando-se o prazo estabelecido por lei para a consecução do plano, que vai até 2016.

A CDE é formada pelos seguintes recursos: uso do bem público, multas recolhidas à ANEEL, e percentual de cotas pagas pelos agentes a título de CCC³¹. Porém, os recursos da CDE também são destinados ao fomento da implantação de novas unidades geradoras, com base em energia renovável e não convencional.

O MME e a ANEEL já esboçam alternativa de incorporação plena nas tarifas dos investimentos das concessionárias, no processo de universalização, para as regiões mais abastadas do país, Sul, Sudeste e parte do Centro-Oeste, direcionando os recursos da CDE para as demais regiões. Aguarda-se para breve um melhor direcionamento do assunto, face à premência ditada pela Lei e regulamentação setorial.

Os contratos de concessão assinados no Estado de São Paulo não contêm nenhuma cláusula específica de manutenção de programas sociais já em andamento, diferentemente do ocorrido quando da concessão da CELPA e COELCE, que continham cláusula de obrigatoriedade de

³¹ A CCC deveria ser extinta em 2006. Porém, de acordo com a Lei 10.428/02 esta conta será mantida e a totalidade da arrecadação destinada a CDE.

investimento, num percentual pré-definido, em programas sociais. Nos contratos do Estado de São Paulo consta apenas, no item “Outras Obrigações” da Concessionária, implementar programas de conservação de energia elétrica; programas/atendimentos sociais, como a desempregados, consumidores de baixa renda, aposentados, entidades sem fins lucrativos, eletrificação rural, dentre outros (ANEEL, 1998b); porém sem nenhuma sinalização ou metas pré-estabelecidas.

A falta de diretriz para o desenvolvimento de programas na área social no Estado de São Paulo vem causando grandes problemas, principalmente na área de concessão da ELETROPAULO e BANDEIRANTE, pois, desde 1984, o governo do Estado estabeleceu uma política de cobrança pela energia consumida, a qual desconsiderava o consumo apresentado, sendo que o faturamento ocorria com base em um valor fixo, que em 1999/2000, girava em torno de R\$ 4,00.

Esta política adotada na década de 80 visou estender o fornecimento de energia em áreas periféricas do município, principalmente em favelas, sendo que após a conclusão das obras para o fornecimento, o consumidor passava a ser faturado pelo consumo apresentado. Por incapacidade da ELETROPAULO em instalar os medidores em todas as moradias por falta deste equipamento, o governo definiu que o faturamento se daria com base em um consumo mínimo, de 30 ou 50 kWh/mês, para ligações monofásicas ou bifásicas, respectivamente (França, 1999).

Com a concessão, e por força de cláusula contratual, a concessionária é obrigada a diminuir suas perdas técnicas e comerciais. Assim, em 1999 a ELETROPAULO lança um programa denominado “Regularização da Medição”, que objetivou instalar medidores em todas as moradias, e a partir deste momento, o faturamento se daria pelo real consumo.

Através de solicitações de Associação de Moradores, Assembléia Legislativa, Câmara de Vereadores, e os próprios consumidores afetados pela medida, a CSPE foi acionada para mediar a questão, o que redundou em visitas em algumas favelas. Notou-se que a população não estava preparada para tal mudança, pois passou a se responsabilizar pelo pagamento de uma fatura que saltou de R\$ 4,00 para R\$ 60,00 reais e, em muitos casos, valores bem superiores (CSPE, 2000c). Porém, receber pelo serviço prestado é um direito assegurado da concessionária, e além disso, pelo não cumprimento da cláusula de diminuição de perdas técnicas e comerciais, esta é

penalizada. De acordo com Ramalho e Andrade (2002) faltou constar claramente no contrato de concessão que a concessionária é obrigada a desenvolver ações de esclarecimentos à população, toda vez que um programa a ser desenvolvido cause impacto financeiro, como foi o caso do Programa de Regularização da Medição, desenvolvido pela ELETROPAULO.

Pela ausência de regra específica para a solução do problema acima, a CSPE acabou por gerar um acordo entre a Agência Estadual e Concessionárias do Estado, de forma a viabilizar e efetivar os processos de regularização. Neste acordo constou a obrigatoriedade das empresas desenvolverem um amplo programa de divulgação sobre uso eficiente de energia, apresentando ao consumidor, durante um prazo de três meses, a fatura com seu real consumo, porém com uma cobrança próxima aos valores que ele vinha pagando.

É no contrato ainda que existe a obrigatoriedade de investimentos, pelas concessionárias, em programas de P&D e Eficiência Energética, porém, não há nenhuma sinalização que estes devam ser desenvolvidos com base em prioridades estabelecidas pelo Governo do Estado, bem como que seja feita uma análise de custo/benefício. É importante citar que em 04 de novembro de 2002 foi editada a Lei Estadual nº 11.248, a qual cria o Conselho Estadual de Política Energética, que tem dentre outras finalidades promover e apoiar as iniciativas voltadas à difusão da conservação de energia e estabelecer diretrizes para programas específicos, como os de uso de gás natural, do álcool, da biomassa e outras fontes energéticas de interesse para o Estado. Este Conselho deveria ter sido constituído em fevereiro de 2003, porém até a presente data não foi expedido nenhum ato legal de sua constituição.

Além de outras cláusulas contratuais, o contrato obriga a concessionária a manter ou melhorar os níveis de qualidade do fornecimento de energia elétrica, de acordo com os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidos de qualidade do serviço, nos termos da legislação específica.

O primeiro contrato de concessão assinado no Estado de São Paulo foi com a Companhia Paulista de Força e Luz, em novembro de 1997, e diferentemente dos demais contratos assinados em outros estados da nação, este contou com um anexo de qualidade, definido dentro do Programa de Qualidade de Energia Elétrica, especificando os parâmetros de qualidade que deveriam ser observados para o Estado. Assim, além da concessionária atender a legislação

específica de caráter nacional sobre parâmetros de qualidade, passou a cumprir os estabelecidos no contrato, prevalecendo sempre os menores prazos para atendimento ao consumidor, e os melhores padrões.

Exemplificando, alguns padrões de qualidade do atendimento comercial para consumidores atendidos em tensão de distribuição são muito mais exigentes para as concessionárias de São Paulo do que para as dos demais Estados. Através da Tabela 5.6, pode-se comparar alguns prazos de atendimento contidos na Resolução 456/ANEEL/2000³², e os previamente estabelecidos para as concessionárias do Estado de São Paulo.

Tabela 5.6 - Prazos estabelecidos para a realização de alguns serviços de energia elétrica no Estado de São Paulo

<i>Padrões individuais de qualidade do atendimento comercial para consumidores atendidos em tensão de distribuição</i>	
Descrição	Prazos
Prazo máximo para atendimento a pedidos de ligação, quando se tratar de fornecimento em média tensão, excluídos os casos de inexistência de rede de distribuição em frente à unidade consumidora a ser ligada, de necessidade de reforma ou ampliação da rede, de necessidade de construção de ramal subterrâneo ou de inadequação das instalações do consumidor aos padrões técnicos da empresa.	5 dias úteis Resolução. 456 - 10 dias úteis
Prazo máximo para o atendimento a pedidos de ligação, quando se tratar de fornecimento em baixa tensão, incluindo a vistoria que a aprovar e excluídos os casos de inexistência de rede de distribuição em frente à unidade consumidora a ser ligada, de necessidade de reforma ou de ampliação da rede, da necessidade de construção de ramal subterrâneo ou de inadequação das instalações do consumidor aos padrões técnicos da empresa.	2 dias úteis Resolução. 456 - 3 dias úteis
Prazo máximo para o atendimento a pedidos de religação, depois de cessado o motivo da suspensão do fornecimento e pago os débitos, prejuízos, taxas, multas e acréscimos incidentes.	24 horas Resolução. 456 - 48 horas
Prazo máximo para a comunicação dos resultados dos estudos, orçamentos, projetos e do prazo para o início e conclusão das obras de distribuição, necessárias ao atendimento dos pedidos de ligação não cobertos nos dois primeiros itens.	15 dias úteis Resolução. 456 - 20 dias úteis
<i>Padrões individuais de qualidade do atendimento comercial para consumidores atendidos em alta tensão</i>	
Prazo máximo para apresentação, ao consumidor, de informações referentes à possibilidade e às condições de atendimento a pedidos de novas ligações, incluindo o tempo necessário para a conclusão de estudos, projetos e orçamentos e os prazos para o início e fim de eventuais obras, depois de satisfeitas, pelo interessado, as condições gerais de fornecimento.	20 dias úteis Resolução. 456 - 30 dias úteis

Fonte: Resolução ANEEL 456/2000 e anexo de qualidade do contrato de concessão das empresas do Estado de São Paulo

³² Resolução 456/ANEEL/2000 – Estabelece as condições gerais de fornecimento de energia elétrica, sendo um dos principais instrumentos, além do Contrato de Concessão, utilizado pela CSPE para condução de suas atividades de fiscalização.

Para concessionárias do Estado de São Paulo, as penalidades pelo descumprimento dos padrões de qualidade estabelecidos constam no contrato de concessão, sendo de total responsabilidade do órgão regulador estadual verificar se os mesmos vêm sendo respeitados. A constatação de não cumprimento, por parte das concessionárias, dos padrões estabelecidos, pode se dar através de reclamações do consumidor, via ouvidoria da CSPE, ou através do processo de fiscalização. Neste último caso, além da penalidade paga ao consumidor, haverá outra paga ao órgão regulador, através de um processo denominado Auto de Infração, por descumprimento de cláusula do Contrato de Concessão.

O anexo de qualidade, incorporado aos contratos de concessão das empresas paulistas, representou um grande avanço em termo de regulação, uma vez que os padrões ali constantes expressam as características do mercado e das concessionárias. Porém, este anexo, a partir de 2004, praticamente deixará de fazer sentido, uma vez que a ANEEL, ao Editar duas Resoluções; 024/00 e 505/02, substituiu os indicadores constantes no anexo de qualidade. Essa atitude desconfigura e enfraquece o próprio convênio celebrado com a CSPE, que teve como um de seus objetivos “formulação de padrões regionais para o controle e fiscalização da qualidade do serviço”. Conforme subcláusula terceira do Convênio “a formulação de padrões regionais para o controle e fiscalização da qualidade do serviço abrangerá o desenvolvimento de estudos, com vistas à implementação de critérios e padrões regionais para a melhoria da qualidade dos serviços de energia elétrica no âmbito do Estado de São Paulo” (ANEEL, 1998c). Salienta-se que a formulação dos padrões regional de qualidade para os serviços de energia elétrica em São Paulo foi anterior à assinatura do convênio. Este apenas veio a fortalecer e legitimar a iniciativa do Estado.

5.5. A criação da Comissão de Serviços Públicos de Energia e sua estrutura funcional

Foi no contexto de garantir que os serviços públicos de gás canalizado e energia elétrica se desenvolvessem dentro dos pressupostos de um serviço adequado, que se estruturou a Comissão de Serviços Públicos de Energia, passando a se dedicar às atividades de fiscalização dos serviços concedidos de energia elétrica e gás canalizado, sendo que, para este último setor, também é de competência da CSPE a regulação e determinação de reajustes tarifários.

O projeto para criação da CSPE foi submetido à aprovação da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo em 1995, obtendo sua aprovação apenas em 17 de outubro de 1997, através da Lei Complementar 833, que a vinculou à Secretaria de Estado de Energia. Em 14 de abril de 1998 é regulamentado o seu funcionamento, através do Decreto Estadual 43.036, sendo que sua estrutura está demonstrada na Figura 5.6.



Figura 5.6. Estrutura Organizacional da Comissão de Serviços Públicos de Energia do Estado de São Paulo

Fonte: CSPE, 2003d

De acordo com a Lei Complementar 833/97, a CSPE tem por finalidade regular, controlar e fiscalizar a qualidade do fornecimento dos serviços públicos de energia, tarifas e demais condições de atendimento aos usuários de tais serviços, podendo, para consecução de suas finalidades, celebrar convênios com órgãos ou entidades da União, Estados e Municípios.

É de competência da CSPE: (i) cumprir e fazer cumprir, no Estado de São Paulo, a legislação específica relacionada à energia; (ii) regular, controlar e fiscalizar a geração, produção, transmissão, transporte e distribuição de energia, naquilo que lhe couber originalmente ou por delegação; (iii) fixar normas, recomendações técnicas e procedimentos relativos aos serviços de energia; (iv) fazer observar, pelos concessionários de geração, o funcionamento do sistema interligado no Estado; (v) homologar contratos pertinentes à geração, produção, transmissão,

transporte e distribuição de energia, celebrados pelos concessionários, permissionários e autorizados, com exceção dos contratos-padrão estabelecidos por normas técnicas e comerciais; (vi) aprovar níveis e estruturas tarifárias e homologar tarifas relativas aos serviços públicos de energia, tendo por objetivo a modicidade das tarifas e o equilíbrio econômico-financeiro das concessões e permissões; (vii) promover e organizar licitações para outorga de concessão ou permissão de serviços de energia; (viii) encaminhar à autoridade competente propostas de concessão, permissão ou autorização de serviços de energia; (ix) propor à autoridade competente alteração das condições e das áreas de concessão, permissão ou autorização de serviços de energia, bem como a extinção dos respectivos contratos quando necessário; (x) celebrar, por delegação dos poderes competentes, contratos de concessão e permissão de serviços de energia; (xi) atuar no sentido de impedir práticas abusivas contra os interesses dos usuários de energia; (xii) moderar e dirimir conflitos de interesses, relativos ao objeto das concessões, permissões e autorizações, podendo se valer do apoio de peritos técnicos especificamente designados; e (xiii) praticar outros atos relacionados com sua finalidade.

Uma primeira leitura desta Lei permitiria supor que as competências descritas aplicam-se na íntegra aos serviços concedidos de energia elétrica e de gás canalizado. Porém, como energia elétrica é de competência da União quanto ao processo de concessão e de regulação, esta lei volta-se primordialmente a designar as competências da CSPE para a área de gás canalizado, sendo que, no tocante à energia elétrica, deverá ser observado os termos do convênio estabelecido junto à ANEEL.

A lei de criação da CSPE não menciona expressamente serviços de gás natural ou energia elétrica, e sim energia. Desta forma, a agência reguladora paulista se constitui em um órgão setorial na área de energia, diferentemente das demais agências estaduais criadas no País, com características de serviços públicos em geral, a exceção apenas da Agência do Rio Grande do Norte, que também atua nos setores de gás canalizado e energia elétrica.

A Lei Complementar 833/97 instituiu um Conselho Deliberativo que representa a sociedade paulista, a exemplo das demais agências estaduais, composto por 13 representantes, sendo: Comissário Geral da CSPE; um representante da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON; um representante da sociedade civil; dois representantes das empresas prestadoras de serviços públicos de energia no Estado, sendo um das empresas de serviços locais de gás

canalizado e outro das empresas de energia elétrica; dois representantes dos trabalhadores nas empresas prestadoras de serviços públicos de energia no Estado, sendo um das empresas de serviços locais de gás canalizado e outro das empresas de energia elétrica; um representante dos servidores da Comissão; um representante da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP; um representante da Federação do Comércio do Estado de São Paulo – FCESP; e três membros de livre escolha do Governo do Estado. Este Conselho, no tocante às atividades de energia elétrica, atua apenas como órgão superior para efeito de apreciação de recursos quanto aos atos praticados pelo Comissariado, no que se refere à imposição de sanções às concessionárias.

Na verdade, trata-se de mais uma instância recursal conquanto não prevista expressamente na Resolução ANEEL nº. 318/98³³. Foi mantida em função do convênio de cooperação e de delegação de atividades complementares. Essa instância recursal propicia que as agências conveniadas possam adaptar seus regulamentos às peculiaridades de cada órgão conveniado, desde que sejam obedecidos os prazos e as fases do processo, conforme definidos nessa Resolução, de forma a possibilitar à concessionária autuada amplo direito de defesa (art.30 - § 2º. Resolução 318/98-ANEEL). No entanto, a decisão definitiva no âmbito administrativo, no caso da energia elétrica, é de competência exclusiva da ANEEL.

A estrutura de funcionamento da Comissão de Serviços Públicos compreende um quadro funcional de trinta empregados, número extremamente reduzido para as atividades de gás canalizado e energia elétrica que lhe compete desenvolver. Conforme anteriormente demonstrado, apenas na área de energia elétrica existem 14 concessionárias e aproximadamente 13 milhões de consumidores. De acordo com Kann (2002), um aspecto problemático na formação de agências estaduais é que, uma vez instituída, seus quadros de servidores e salários devem estar previstos nas respectivas leis de criação: “Em 1995, quando praticamente nenhuma privatização estava concluída, imagine-se como seria criar uma comissão com um conjunto de atribuições. Como estruturá-la? Como seria o futuro? Quais seriam as atividades efetivamente descentralizadas? E se a ANEEL resolvesse não descentralizar o total das atividades descentralizáveis. Não havendo nenhuma experiência anterior, era natural que algumas falhas

³³ Aprova procedimentos para regular a imposição de penalidades aos agentes delegados de instalações e serviços de energia elétrica, referentes às infrações apuradas.

ocorresse”. Para sanar essa deficiência no quadro funcional da CSPE, em 2002 foi proposta alteração na Lei Complementar nº 833, sendo que o Projeto de Lei, que está em tramitação, cria novos cargos e funções-atividades. Porém, a submissão da CSPE ao legislativo é incompatível com os requisitos dos serviços públicos e da própria sociedade, o que acaba por criar uma dificuldade adicional à execução de suas funções.

Para a execução das atividades de levantamento de dados e desenvolvimento de metodologias e procedimentos para apoio à fiscalização e regulação dos serviços de produção e distribuição de energia elétrica e de distribuição de gás canalizado, a CSPE conta com a possibilidade de celebração de convênios junto a universidades, sendo que atualmente existem dois convênios em vigência. Um com a FUNCAMP, Fundação de Desenvolvimento da UNICAMP e outro com a Universidade de São Paulo – USP.

Uma particularidade do Estado de São Paulo quanto à ocupação dos cargos de comissários está relacionada à “quarentena”, imposta por Lei Estadual aos dirigentes das agências reguladoras. Esta os obriga, após o término do mandato, a um afastamento de quatro anos, sem possibilidade de participação em qualquer empresa do setor por elas reguladas³⁴, e sem suporte financeiro. Em confronto com a Lei Federal, que determina a duração da quarentena por quatro meses com manutenção dos vencimentos, essa medida desestimula a ocupação do cargo por profissionais com a competência requerida para a função.

5.6. Convênio de Cooperação ANEEL/CSPE e Procedimentos de Fiscalização

A atuação da CSPE na área de energia elétrica é dependente de celebração de convênio de cooperação, conforme permite o Inciso IV, art. 3º. da Lei 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Mediante os termos do convênio assinado entre ANEEL e a CSPE, esta última se incumbe da:

- fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica;
- apuração e solução de queixas de consumidores em primeira instância;
- formulação de padrões regionais para o controle e fiscalização da qualidade do serviço;

³⁴ Além da CSPE, o Estado conta com a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte.

- prestação de apoio na articulação com os demais órgãos estaduais e municipais nos processos de concessões, permissões e autorizações; e
- prestação de apoio e fornecimento de subsídios nos processos de regulação econômica (ANEEL, 1998c).

Nota-se que nenhuma atividade de regulação foi contemplada neste convênio de cooperação, sendo esta de competência restrita da ANEEL. Entretanto, de acordo com a Resolução 296/98, as agências deverão subsidiar a ANEEL nos processos de regulação técnica e econômica, através de levantamento de dados e a realização de estudos relativos às atividades e serviços prestados pelos agentes do setor de energia elétrica, abordagem feita no capítulo 4.

Conforme se demonstra na seqüência deste trabalho, a CSPE, nestes seus quatro anos de convênio com a agência federal, desenvolveu e adotou procedimentos internos voltados ao processo de fiscalização, uma vez que ainda estavam sendo estruturados tais procedimentos pela ANEEL.

As atividades da CSPE decorrentes do convênio de cooperação celebrado com a ANEEL compreendem a fiscalização de:

- 14 concessionárias de distribuição de energia elétrica;
- 113 pequenas centrais hidroelétricas – PCH's;
- 180 pequenas centrais termoeletricas – PCT's;
- Avaliação das dezessete Cooperativas de eletrificação Rural³⁵,

sendo que o número de unidades consumidoras dos serviços de distribuição de energia elétrica atinge, atualmente, cerca de 13 milhões.

A gestão da CSPE junto às concessionárias, até março de 2003, deu-se em diversas instâncias, tais como: (i) o controle econômico-financeiro; (ii) qualidade do serviço através de análise de indicadores e fiscalização em campo; (iii) investimento em pesquisa e desenvolvimento e eficiência energética; (iv) ouvidoria; atuando também no processo de

³⁵ A CSPE, até março de 2003, estava avaliando a abrangência de atuação das cooperativas, com a finalidade de definição áreas de concessão/permissão, atividade essa interrompida por não ter sido contemplada no PAM 2003, por falta de recursos orçamentários.

regularização de centrais geradoras - hidrelétricas e termelétricas. Iniciou no segundo semestre de 2002 estudos para uma melhor interação entre os órgãos de controle ambiental do Estado e a Comissão, de forma a solidificar uma parceria para a regulação e fiscalização ambiental. Este processo foi interrompido em 2002, visto a ANEEL ter firmado convênio junto aos órgãos ambientais de dez estados.

Nos processos de fiscalização e controle dos serviços de energia elétrica, conduzidos com base na Resolução 318/98, podem ser identificadas condições inadequadas em relação aos padrões existentes que, através de relatórios, ensejam a busca de conformidade das irregularidades constatadas, podendo culminar com a aplicação de multas. Estes relatórios requerem posicionamento das concessionárias em cada questão, gerando as identificações de não conformidade e de determinações quando necessárias. A empresa dispõe de prazo para emitir manifestação, as quais podem ou não justificar o fato evidenciado.

A CSPE analisa a manifestação apresentada pela concessionária e, no caso de não haver fatos ou justificativas que promovam a retirada da determinação, esta é mantida e adicionalmente deve ser sanada a não conformidade num prazo estipulado. Essa não conformidade, em caso de não justificativa da concessionária, ou da determinação não ser cumprida, gera o início do processo de penalização, que se dá através da emissão de um Termo de Notificação - TN. Este requer o cumprimento da determinação específica no prazo estipulado, porém a concessionária pode requerer a reavaliação do processo.

O Termo de Notificação apresentado por um dos comissários chefe, quando não atendido, gera o Auto de Infração - AI, e pode ensejar recorrência da autuada ao Comissário Geral, dentro do prazo estipulado pelo AI. O Comissário Geral pode acatar o pedido e promover a redução da multa, seu cancelamento, ou manter a mesma, gerando novo prazo para sua efetivação. Cabe, ainda, uma outra instância administrativa estadual, que é o Conselho Deliberativo da CSPE, e a federal - ANEEL, que tem a mesma prerrogativa de manter, reduzir, ou cancelar o processo. A manutenção da punição ainda pode ser retirada da esfera administrativa e passar para a judicial, onde deve percorrer os trâmites normais do Sistema Judiciário Nacional.

As penalidades para as infrações cometidas quando do descumprimento dos padrões técnicos e comerciais estabelecidos nos contratos de concessão estão estipuladas na Resolução

318/98 ANEEL, sendo que sua aplicação origina-se de fórmulas que consideram o nível da não conformidade - Art. 2º - *na fixação do valor das multas serão consideradas a abrangência e a gravidade da infração, os danos dela resultante para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator e a existência de sanção anterior nos últimos anos.*

Muito embora o processo de fiscalização possa resultar na aplicação de uma penalidade (multa), deve-se entender que esta não é a atividade fim do ato regulatório, devendo ser usada apenas como um meio para obrigar as concessionárias a terem condutas desejadas. A atividade fim do ato regulatório, nos dizeres de Marques Neto (1999b), é o atendimento de metas, pautas e finalidades que o legislador elegeu como relevantes alcançar.

A aplicação da multa não gera imediatamente um benefício à comunidade afetada pela não observância de padrões pelo concessionário, uma vez que esta é recolhida em favor na ANEEL. Um novo instrumento que vem sendo adotado desde 1999, pioneiramente pela CSPE, dentro do processo punitivo por não observância pelas concessionárias das cláusulas e padrões de qualidade assumidos contratualmente, é o TAC - Termo de Ajustamento e Conduta. A adoção desse instrumento deu-se após consulta formulada pela CSPE ao Advogado Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto, quanto à legalidade de a Comissão substituir a aplicação de penalidades previstas no contrato pela assunção, pelo concessionário, de compromissos onerosos de atendimento de metas de qualidade ou de benefícios ao usuário relacionados com a falta supostamente cometida. O parecer do advogado foi favorável, salientando não se tratar de nenhum procedimento “novidadeiro” no Direito: “É plenamente possível a adoção destes expedientes. Aliás, tais providências estão absolutamente consentâneas com o que mais hodiernamente se tem feito em termos de penas. Não é função primaz do órgão regulador sancionar por sancionar. Muito mais aderente ao interesse público do que arrecadar multas é compelir a concessionária a melhorar a qualidade do serviço prestado, inclusive antes e para além do previsto no contrato”. Alerta o advogado que “o TAC se desviará de sua finalidade caso seja imposto ao agente punível obrigações que já lhe incumbiam pelo contrato” (Marques Neto, 1999b).

Esse alerta feito pelo advogado é de suma importância, na medida em que a realização antecipada de obras tidas como investimento implica no procedimento usual de se considerar tais obras como investimento remunerável, sem ocorrer uma efetiva penalização à transgressora. Uma

alternativa para contornar essa falha seria a de contabilizar o valor do investimento decorrente do TAC em uma conta credora, retificadora do total do ativo imobilizado em serviço, a exemplo do que vinha ocorrendo com a contabilização da participação financeira de terceiros em obras de investimentos. Dessa forma, o valor do ativo estaria correto para fins de depreciação e reposição e reduzido para fins de remuneração tarifária.

A Tabela 5.7 apresenta os resultados das fiscalizações conduzidas, entre 1998 a 2003, pela CSPE.

Tabela 5.7 – Resultado das Fiscalizações Conduzidas pela CSPE (1998 a abril/2003)

Discriminação (1)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Quantidade de Determinações	239	192	468	423	550	72	1.944
Quantidade de Recomendações	237	101	85	27	111	18	579
Quantidade de Não Conformidade	0	248	518	568	805	88	2.227
Quantidade de Termos de notificação	24	45	92	121	173	21	476
Quantidade de Autos de Infração	0	8	14	23	103	6	154
Quantidade de Termos de Ajustamento de Conduta	0	4	6	15	12	1	38
Total	500	598	1.183	1.177	1.754	206	

Fonte: CSPE, 2003a

Obs. Fiscalização de indicadores Técnico/Comercial e Econômico/Financeira

Considerando o ano que foi executada a fiscalização e/ou atividade

Fiscalização de P&D, Eficiência Energética e Ouvidoria

Considerando o ano de emissão de documento

(1) *Determinação*: corresponde a uma ação solicitada pelo órgão fiscalizador, e que deve ser cumprida pelo concessionário no prazo especificado; *Recomendação*: corresponde a uma ação solicitada pelo órgão fiscalizador cujo atendimento pela concessionária é desejável do ponto de vista de melhoria quanto à condições de atendimento técnico, comercial, ou de segurança das instalações e pessoas; *não conformidade*: refere-se a um procedimento ou fato provenientes de ações da Concessionária, que se encontram em desacordo com os dispositivos legais que regulamentam a concessão, que não atenda ao contrato de concessão firmado com a ANEEL, ou mesmo em desobediência às Normas Técnicas adotadas pela própria concessionária, exigindo uma ação dentro do prazo para regularização, fixado pela Agência Reguladora (CSPE/ANEEL).

O total de multas aplicadas neste período foi de R\$ 25.568.149,47 (CSPE, 2003a), porém nem todas foram recolhidas, estando vários processos em aberto aguardando posicionamento da ANEEL, ou recurso apresentado em juízo pela concessionária. Quanto ao posicionamento da ANEEL, através de relatório elaborado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, está havendo por parte da agência federal um não cumprimento de prazos no processo punitivo, indicando a necessidade de aprimoramento desse instrumento (IFE, 2003c).

Ações de recorrência judicial pelas concessionárias vêm se tornando um protelador do cumprimento de penalidades impostas pela CSPE. Com vista a identificar mecanismos inibidores deste tipo de ação, a CSPE tem solicitado que a ANEEL, após decisão final sobre os processos, e considerando um prazo hábil para as providências da autuada, inscreva a penalidade na Dívida

Ativa da União, fazendo com que o concessionário tenha seu acesso proibido a licitações, concorrências públicas, bem como é bloqueada a liberação de verbas já autorizadas, ou novos empréstimos através das instituições financeiras oficiais e privadas do país. Cabe salientar que a concretização deste intento ainda não se efetivou, decorrente de liminar impetrada por uma autuada, sem que fosse, até o presente, informado à CSPE a atual condição jurídica desta ação.

Antes da inscrição do débito da concessionária, a ANEEL promove uma última tentativa de cobrança amigável. Esta ação acaba por ensejar uma reação da concessionária em, concomitantemente à tentativa da agência federal, inserir nova liminar já visando a não inscrição do débito na Dívida Ativa da União.

No entender da CSPE³⁶, esta ação da concessionária é meramente procrastinadora, uma vez que a demora da ANEEL em cassar esta liminar permite que o processo seja suspenso, sem que haja juízo de mérito. Desta forma, a agência estadual solicitou posicionamento da ANEEL quanto à possibilidade de criar um entrave que motive a concessionária a dar andamento aos processos. Ou seja, ao findar-se os recursos administrativos, promove-se a liquidação do débito (multa) ou acione a justiça de forma a minimizar o prazo para finalização dos processos. Esse entrave seria o condicionante à consolidação do reajuste/revisão tarifária à inexistência de processos que tenham sido concluídos administrativamente, e que a concessionária não liquidou os débitos ou não ingressou na justiça.

5.7. As atividades de regulação complementar e de fiscalização conduzidas pela CSPE no âmbito do convênio 296/ANEEL

As atividades desenvolvidas pela CSPE compreendem: atendimento à solicitação de informações de cidadãos, órgãos corporativos, entidades de classe, concessionárias, órgãos de governo, Assembléia Legislativa, além daquelas constantes no convênio de cooperação junto à ANEEL. Realiza também mediações entre os agentes e os consumidores; elaboração de regulação complementar do setor elétrico, tais como, pesquisa e desenvolvimento, e eficiência energética; regularização de cooperativas de eletrificação rural; regularização de pequenas centrais hidroelétricas e pequenas centrais termelétricas; instrução de processos para a expedição, pelo

³⁶ Relato apresentado por Moacyr Trindade de Oliveira Andrade, Chefe do Grupo Comercial e de Tarifas da CSPE.

poder concedente, de atos declaratórios para desapropriações de áreas; e instituição de servidões administrativas para passagem de linhas transmissoras de energia elétrica, entre outras.

Conforme comentado no capítulo 4, as atividades desenvolvidas pela CSPE devem estar contempladas no Plano Anual de Metas, o qual deve ser aprovado pela ANEEL. De 1998 a 2002 foi ocorrendo uma gradativa incorporação de novas funções/atribuições pela agência estadual. Assim, o detalhamento das atividades desenvolvidas pela CSPE está associado ao PAM de 2002, no qual constou como principais atividades:

- Ouvidoria
- Fiscalização Econômico-Financeira
- Fiscalização Técnico-Comercial
- Fiscalização da Geração
- Regularização de Cooperativas de Eletrificação Rural
- Fiscalização dos Programas de P&D e Eficiência Energética
- Fiscalização da Qualidade do Produto e do Serviço

5.7.1. Ouvidoria

O início das atividades da Ouvidoria da CSPE data de junho de 1998, anterior, portanto, à Lei n. 10.294, de 20 de abril de 1999, que *dispõe sobre a proteção e defesa do usuário dos serviços público do Estado de São Paulo*. Esta Lei, de acordo com seu Artigo 3º, define os direitos básicos do usuário, realçando a preocupação quanto à informação, à qualidade na prestação do serviço e ao controle adequado do serviço público.

As normas básicas de proteção e defesa do usuário dos serviços públicos prestados no Estado de São Paulo estão estabelecidas no Artigo 1º. e especificamente quanto aos serviços de ouvidoria da CSPE, deve-se observar o item “c” nos primeiro e segundo parágrafos: § 1º - *As normas desta lei visam à tutela dos direitos do usuário e aplicam-se aos serviços públicos prestados: a) pela Administração Pública direta, indireta a fundacional; b) pelos órgãos do Ministério Público, quando no desempenho de função administrativa; c) por particular,*

mediante concessão, permissão, autorização ou qualquer outra forma de delegação por ato administrativo, contrato ou convênio.

§ 2º - Esta lei se aplica aos particulares somente no que concerne ao serviço público delegado.

As ações necessárias para implementação da lei paulista de defesa do usuário de serviço público foram coordenadas pela Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, sendo que para a ouvidoria, a referida Secretaria pede atenção na consideração de alguns pontos para a sua implantação, definindo as principais funções do ouvidor, como sendo: (i) exercer a função de representante do cidadão junto à instituição em que atua; (ii) viabilizar um canal direto de comunicação entre a instituição e o cidadão; (iii) atuar com autonomia e independência, sabendo que o seu papel não é de criticar a política adotada, e sim concentrar sua atenção no serviço prestado; (iv) encaminhar a questão apresentada à área que deve solucioná-la, acompanhando o seu deslinde; (v) não exercer poder coercitivo, sugerindo e recomendando; (vi) propor correção de erros, omissões ou abusos cometidos; (vii) atuar na prevenção e solução de conflitos; (ix) garantir os direitos do cidadão e usuário do serviço público.

Quando da promulgação da citada Lei, de acordo com Prado (2003), existia uma dúvida se as empresas privadas de serviços públicos estariam sujeitas a essa Lei, ou não. Como a mesma dúvida foi apresentada pela Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, a CSPE promoveu uma reunião com todas as concessionárias do Estado, sendo o seguinte posicionamento assumido pelo Comissário à época: “nós vamos dar publicidade das empresas que ousarem não tê-la”. Como resultado, 100% das concessionárias criaram a Ouvidoria (Prado, 2003).

A ação de determinar um representante de relações institucionais/ouvidor em cada uma das empresas, na avaliação do Comissário Chefe do Grupo Comercial e de Tarifas da CSPE³⁷, beneficiou o consumidor, uma vez que os casos analisados diretamente pelas empresas passaram a ter um tratamento especial e rápido, e principalmente homogêneo internamente às mesmas, devendo limitar o encaminhamento à CSPE apenas de questões conflitantes.

Comumente, os consumidores procuravam os serviços de ouvidoria da CSPE, sem antes tentar solucionar suas dúvidas ou reclamações com as próprias concessionárias. A CSPE passou a

³⁷ Relato - Moacyr Trindade de Oliveira Andrade, Comissário Chefe do Grupo Comercial e de Tarifas da CSPE

adotar o procedimento de orientar o consumidor quanto ao encaminhamento de suas solicitações primeiramente ao atendimento das concessionárias (teleatendimento e ouvidoria), e em caso de não haver uma conclusão dos processos, ou atendimento insatisfatório, a procurar a ouvidoria da CSPE. Apenas em janeiro de 2000, por determinação da ANEEL, as concessionárias se viram obrigadas a divulgar o telefone da ouvidoria nas faturas de energia elétrica.

Este procedimento, de orientar o consumidor a procurar primeiramente a concessionárias para depois encaminhar sua solicitação ou reclamação à CSPE, virou um slogan de campanha publicitária da Comissão, divulgada em outubro de 1999, e foi reforçada pela campanha institucional da ANEEL, em todo o território nacional, em novembro do mesmo ano.

O efeito desta campanha publicitária, associada às outras formas de divulgação da CSPE para a população, fez com que o número de atendimentos feitos pela ouvidoria da Comissão evoluísse significativamente entre 1998 a 2000. Esta evolução está demonstrada na Tabela 5.8 que também apresenta o incremento no número de solicitações nos anos 2001 e 2002, com grande influência do Programa de Racionamento de Energia, instituído pelo governo federal, com reflexo ainda no ano de 2002.

Tabela 5.8. Evolução do atendimento via ouvidoria da CSPE (1998 a 2002)
Total de informação e reclamação

Ano	1998	1999	2000	2001	2002
Nº Atendimentos	83	787	5.225	236.583	416.282

Fonte: CSPE, 2003e

Em função do aumento de demanda dos consumidores junto à CSPE, esta teve que reestruturar e adequar sua forma de atuação, através da sistematização de procedimentos, tanto na coleta quanto no tratamento dos dados, o que resultou na Certificação da CSPE pela Norma ISO 9002. Atualmente a CSPE é a única agência estadual certificada nos processos abaixo discriminados, e prevê a continuidade desta certificação nas demais atividades desenvolvidas:

- Fiscalização da Qualidade do Fornecimento de Energia Elétrica, com base nos Indicadores de Desempenho;

- Procedimentos de Fiscalização Econômico-Financeiro das Concessionárias de Distribuição de Energia Elétrica do Estado de São Paulo;
- Procedimentos de Ouvidoria na busca do equacionamento das relações entre a sociedade e os órgãos dos serviços públicos concedidos de gás canalizado e energia elétrica no Estado de São Paulo.

A ouvidoria da CSPE passou a registrar as informações no sistema compartilhado, elaborado pela ANEEL, o qual é disponibilizado a todas as concessionárias de energia elétrica do Brasil. Tal sistema, denominado SGO - Sistema de Gestão de Ouvidoria, na avaliação do ouvidor da CSPE³⁸ permite a visualização da solicitação on-line, por todos os integrantes, tendo como resultado um atendimento rápido e ágil. Tem-se também um controle efetivo de todas as situações, uma vez que não existe, paralelamente, outra forma de controle. Assim, as estatísticas fornecidas pelo SGO dão um maior subsídio ao corpo técnico para iniciar o processo de fiscalização. Porém, na avaliação da ouvidoria da ARCE, o relatório gerado não permite tal suporte, e há constantemente alterações na árvore de classificação.

O número de processos que foram originados na Ouvidoria da CSPE e desenvolvidos pela equipe de fiscalização está demonstrado na Tabela 5.9.

Tabela 5.9. Processos com origem na ouvidoria e desenvolvidos pela fiscalização (1998 a abril/2003)

Discriminação	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Quantidade de Determinações	0	28	186	24	30	10	278
Quantidade de Recomendações	0	0	2	0	0	0	2
Quantidade de Não Conformidade	0	28	186	12	16	6	248
Quantidade de Termos de Notificação	0	2	4	12	16	6	40
Quantidade de Autos de Infração	0	0	1	3	88	2	94
Quantidade de Termos de Ajustamento de Conduta	0	0	0	0	0	0	0
Total	0	58	379	51	150	24	

Fonte: CSPE, 2003a

Os registros efetuados pela CSPE são classificados como Informação e Reclamação, seguindo uma árvore de cadastramento de classificação elaborada pela ANEEL, cuja descrição está apresentada na Tabela 5.10.

³⁸ Relato - Cintia Menegasso Mori, 2002

Tabela 5.10. Árvore de classificação de informações ou reclamações

INFORMAÇÕES	RECLAMAÇÕES
ANEEL	Atendimento pessoal/telefônico a consumidores
Audiência/Consulta Pública	Qualidade de atendimento da ANEEL
Atendimento pessoal/telefônico a consumidores	Qualidade de atendimento da concessionária
Classificação de consumidores	Qualidade de atendimento da agência estadual
Cobrança	Recusa no atendimento da concessionária
Conselho de consumidores	Indisponibilidade da agência/posto de atendimento
Consultas gerais sobre concessão, permissão e autorizações	Alteração cadastral (titularidade/nome)
Conta de energia	Informação prestada incorretamente pela concessionária
Cooperativas de eletrificação rural	Nenhuma das anteriores
Dados do setor elétrico	Faturamento
Danos e ressarcimento	Classificação da unidade consumidora
Eficiência energética/racionalização do consumo	Alteração da data de vencimento da conta
Faturamento	Varição de consumo/consumo elevado/erro de leitura
Fiscalização	Apresentação e entrega da conta
Hidrologia	Valores mínimos faturáveis/custo da disponibilidade
Horário de verão	Faturamento pela média
Iluminação Pública, inclusive TIP (Taxa de IP)	Tarifa de energia
Imposto (ICMS/ISS)	Classificação da unidade consumidora residencial baixa renda
Interrupção de fornecimento/falta de energia	Dificuldade para pagamento
Legislação do setor elétrico ou correlatas	Débitos anteriores
MAE	Entrega de aviso (reaviso)
Meio Ambiente	Suspensão indevida de fornecimento
Parcelamento de débito	Cobrança indevida
Participação financeira	Cobrança por irregularidade (fraude/desvio)
Pesquisa, estudo, inventário e projetos básicos	Devolução de valores cobrados a maior/indevido
Prazo de execução de serviços	Valores cobrados na conta
Projeto ARGOS	Nenhuma das anteriores
Qualidade do fornecimento	Ligação
Racionamento	Religação normal
Serviço de atendimento da agência	Religação de urgência
Serviço de atendimento da concessionária	Aferição e substituição de medidor
Serviço de atendimento da Energia Brasil	Vistoria da unidade consumidora
Suspensão do fornecimento	2ª via da conta
Tarifa	Desligamento a pedido do consumidor
Nenhuma das anteriores	Nenhuma das anteriores
	Interrupção no fornecimento/falta de energia
	Interrupção programada
	Flutuação/variação/oscilação de tensão
	Ressarcimento de danos elétricos
	Nenhuma das anteriores
	Extensão de rede
	Poda de árvore
	Iluminação Pública
	Relocação de poste ou rede elétrica
	Poste em mau estado
	Substituição de equipamento de rede
	Participação financeira
	Racionamento
	Nenhuma das anteriores

Fonte: CSPE, 2003f

Grande parte das ocorrências registradas na CSPE refere-se à solicitação de informações, desvirtuando um pouco o que se espera de um serviço de ouvidoria. Silva e Bajay (2000) citam o conceito atribuído ao Ouvidor pela Associação Brasileira de Ouvidores, criada em 1995: “Um ouvidor é um funcionário de um órgão público ou privado, que tem a função de acolher e analisar rapidamente as reclamações e sugestões do usuário quando este se sentir preterido ou prejudicado

em seus mais legítimos interesses. Cabe ao ouvidor garantir o equilíbrio na relação entre o fornecedor e o cliente (pessoa física ou jurídica), na solução de divergências, buscando a satisfação do cidadão. O ouvidor deve conhecer e manter um relacionamento estreito com todas as áreas de atuação da entidade que representa, de tal forma que possa, além de resolver os conflitos no curto prazo, estimular a melhoria contínua da qualidade dos produtos e serviços”.

Quanto a esse fato, Boa Nova (2001) questiona a forma de atuação das ouvidorias, afirmando que a expectativa criada pelos consumidores, quanto a ter um órgão preocupado com a qualidade dos serviços e uma maior abertura para receber e processar as críticas do público, ainda não se concretizou. Atribui tal fato à insuficiência de clareza na definição da função do ouvidor, e na existência de uma confusão por parte do público quanto a canais de atendimento das concessionárias e função da ouvidoria.

Em 2002, a CSPE registrou 416.282 solicitações, sendo que desse total 375.241 foram referentes a pedido de informação, finalizadas por script, ou seja, com os devidos esclarecimentos e orientações no momento do primeiro contato; fato que corrobora com a afirmação anteriormente feita, ou seja, de não haver um bom entendimento por parte do consumidor quanto ao papel prestado pelas ouvidorias, bem como a quem recorrer: à concessionária ou agência reguladora?

O modo adotado pela agência federal para divulgar os telefones de ouvidorias das concessionárias, da agência estadual e da própria ANEEL faz com que o consumidor, ao não ter sucesso no contato com a empresa, tente na seqüência os próximos “0800” indicados.

Outra consideração que deve ser feita sobre a atuação da ouvidoria da CSPE, bem como das demais agências estaduais e da própria ANEEL, é não haver uma melhor sintonia na forma de classificação das reclamações com os critérios adotados para perceber a qualidade na prestação dos serviços através do IASC – Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor.

O IASC vem se firmando nacionalmente como uma das visões mais importantes quanto à qualidade na prestação de serviços das concessionárias de distribuição de energia elétrica, e tem servido como importante parâmetro para o processo fiscalizatório dessas empresas, conforme demonstrado neste capítulo, na seção 5.7.3.

Por outro lado, o serviço de ouvidoria ausculta diária e permanentemente as reclamações, dúvidas e informações solicitadas pelos consumidores de energia elétrica, de forma que as estatísticas hauridas desde o início desse serviço formam um rico manancial, cujos recursos devem ser explorados para conduzir ações que levem ao aperfeiçoamento ou correção dos procedimentos dentro do setor elétrico.

Assim, deverá se procurar estabelecer correlações entre as duas ferramentas utilizadas para avaliação da opinião do consumidor quanto à qualidade do serviço prestado pelos agentes, através da identificação da melhor forma de agrupamento da classificação dada pelas ouvidorias, fazendo com que esta seja reagrupada de maneira mais harmoniosa com a metodologia de agrupamento do IASC.

O IASC teve sua primeira aplicação em 2000, sendo que a metodologia foi mantida para os anos subseqüentes, tendo sido inserido no ano de 2001 uma nova variável no modelo referente à Confiança Percebida na empresa da qual se compra energia. O modelo é composto por cinco construtos, conforme indicado na Figura 5.7.

A estruturação dos registros de solicitações na ouvidoria, dentro das classificações adotadas pelo IASC, permitiria direcionar melhor as ações das agências estaduais no processo de fiscalização, bem como uma melhor sinalização para as concessionárias sobre ações a serem implementadas para aprimoramento da prestação dos serviços de energia.

Para o Estado de São Paulo, a identificação dos índices de satisfação do consumidor iniciou-se em 1999, analisando-se exclusivamente as empresas de energia elétrica do estado, sendo desenvolvida metodologia específica por consultoria especializada, Julio Lobos, e que serviu de base para o desenvolvimento do IASC em nível nacional³⁹.

³⁹ Relato de Moacyr Trindade de Oliveira Andrade – Chefe do Grupo Comercial e de Tarifas da CSPE.

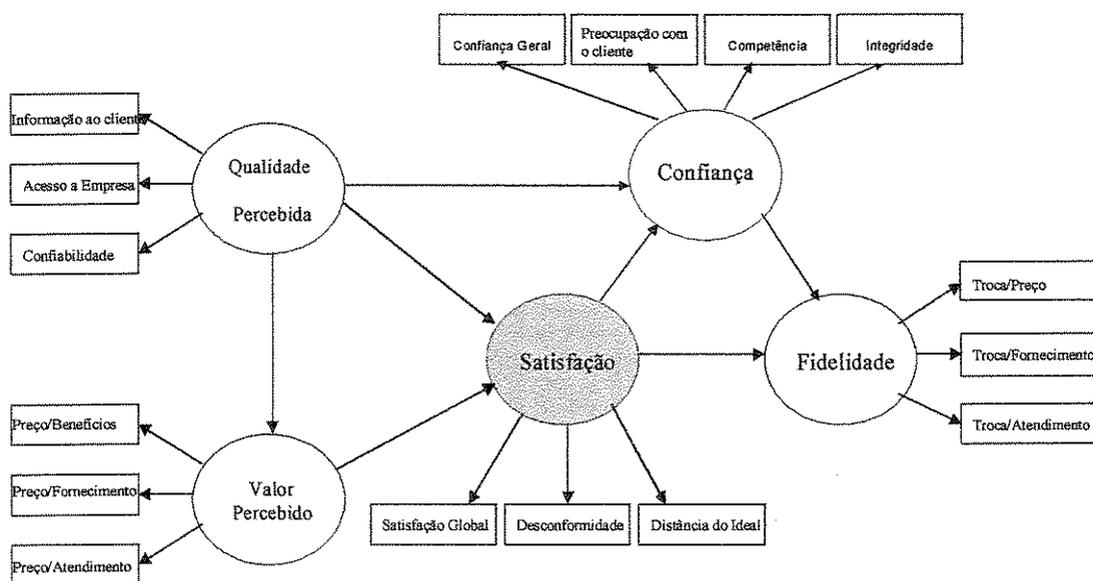


Figura 5.7. Esquema do modelo IASC – Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor-2002

Fonte: ANEEL, 2003b

5.7.2. Fiscalização Econômico-Financeira

A atividade de fiscalização econômico-financeira já existia no tempo do extinto DNAEE, especialmente no período em que a tarifa dos serviços de energia elétrica era baseada no custo do serviço. Esta atividade de fiscalização tinha por objetivo predominante atestar a adequação dos custos que as concessionárias lançavam em seus registros contábeis. Era executada de forma centralizada, e tinha caráter apenas corretivo e indicativo, e não punitivo, por dois fatores: (i) falta de suporte legal, visto a desatualização da legislação que se manteve presa à multa original estipulada no Código de Águas (1934), sem ser atualizada monetariamente; e (ii) no caso da distribuição, dificuldades políticas de atuação em vista da composição acionária da maioria das concessionárias de distribuição que eram estatais. Este quadro se tornava mais grave por questões como: limites de rentabilidade; utilização das tarifas como instrumento de política econômica e de controle inflacionário; medidas de caráter social; além da indisponibilidade de quadro próprio, sendo as tarefas desenvolvidas por funcionários cedidos pelas próprias concessionárias que, obviamente, nem sempre se esmeravam em punir as próprias empresas das quais eram empregados.

Questões políticas prevaleciam em relação às questões técnicas. Não somente quanto a assuntos de relacionamento, mas predominantemente em relação à política econômica, visto que o governo federal passou a utilizar as tarifas de energia elétrica como fator de controle inflacionário, em detrimento do equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias e do setor elétrico. Isto gerava um círculo vicioso. Como a tarifa deveria ser fixada pelo método do custo do serviço, e este passou a não ser plenamente reconhecido na sua fixação, não havia mais sentido em se fiscalizar e penalizar a não observância do regramento sobre o ponto de vista do órgão regulador.

A tarifa deveria cobrir, por regra, os custos operacionais de distribuição e proporcionar uma rentabilidade entre o mínimo de 10% e o máximo de 12% ao ano, sobre o valor líquido do total de bens e instalações em serviço, ou seja, ativo imobilizado em serviço líquido (deduzido a depreciação). Para que isso fosse feito de forma clara e consistente, o DNAEE definiu que o modo de contabilização fosse padronizado em todo o país, através de um plano de contas fixado por decreto presidencial. Considerando que o procedimento contábil era único, se tornou possível comparar todas as concessionárias.

A fiscalização tinha por objetivo fundamental verificar se as concessionárias obedeciam ao cumprimento desse plano de contas e se os valores lançados, como custo dos serviços, eram razoáveis, assim como se os valores de movimentação do ativo imobilizado (adição e baixa de bens) eram aceitáveis e confiáveis.

Com base nestes números e na exigência legal de uma Prestação Anual de Contas - PAC, a que as concessionárias são obrigadas desde então a realizar, o órgão regulador/fiscalizador dispunha dos fundamentos necessários para o estabelecimento das tarifas que assegurassem a remuneração garantida.

Com o advento da equalização tarifária, foi criado o mecanismo da Reserva Global de Garantia, pelo qual as concessionárias que auferissem uma rentabilidade superior a 12% deveriam efetuar transferência de recursos àquelas que não obtivessem rentabilidade mínima de 10%. Assim, para que não se instalasse uma mentalidade de ineficiência, a fiscalização deveria atuar de forma extremamente eficaz, uma vez que a concessionária não tinha mais motivação

para busca da eficiência devido à transferência intra-setorial de recursos que passou a vigorar, conforme abordagem feita no Capítulo 2.

Em vista da dificuldade de obtenção de recursos para investimentos que os governos apresentavam, e considerando ser o setor elétrico capital intensivo, a opção adotada foi a de privatização das empresas de energia elétrica, que se iniciou concomitantemente à definição do modelo de reestruturação, conforme apresentado no capítulo 2.

Nesse novo modelo, o contrato de concessão assegura que cada concessionária deve ter mercado e receita suficientes para a manutenção do seu equilíbrio econômico e financeiro. As tarifas deixaram de ser fixadas pelo custo do serviço, prática que vigorou durante 60 anos, sendo que o novo regramento introduz, para as concessionárias distribuidoras, o modelo de tarifa teto (price-cap) e um fator de eficiência (fator X), além da atualização do valor das margens (parcela gerenciável das tarifas) por um índice de inflação (IGP-M).

Entre 1993 e 1995, promoveu-se uma recuperação tarifária, permitindo que as concessionárias restabelecessem níveis satisfatórios de rentabilidade, sendo que, para os valores tarifários aprovados para cada concessionária, foi considerada a tarifa teto no processo de fixação da tabela de tarifas iniciais, conjugada com mecanismos de reajuste anual e de revisão periódica entre três a oito anos (maior parte em cinco anos).

Nessa época, o contrato de concessão tinha uma cláusula pela qual as concessionárias reconheciam que os valores então vigentes das tarifas, combinados com os procedimentos de revisão do reajuste, eram suficientes para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A atual fiscalização econômico-financeira se realiza com os objetivos de verificar o cumprimento da legislação, atos regulatórios, das cláusulas contratuais, e dar subsídios ao processo de revisão tarifária com vistas à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro durante todo o período do contrato é um pressuposto que objetiva dar segurança a todas as partes (poder concedente, concessionária e consumidores) e se baseia nos preceitos do direito administrativo: ao investidor, quanto à projeção de adequado retorno do capital; ao consumidor, quanto à certeza de estar pagando o menor valor tarifário para a melhor qualidade possível da energia elétrica; à concessionária, a

garantia de poder atuar em um mercado regulado, sem sobressaltos; e finalmente ao poder concedente, a garantia de que os serviços estão sendo prestados de forma satisfatória e equilibrada.

Cabe ao agente regulador promover tal equilíbrio, sendo sua obrigação certificar-se, por meio de fiscalização, que a concessionária age em conformidade com as regras estabelecidas, as quais são padronizadas para todas as concessionárias, e devem ser obrigatoriamente acatadas.

O equilíbrio é apurado pela ponderação dos dados econômicos, contábeis e financeiros oficiais da empresa, e sua manutenção é obtida por meio da aplicação de dois mecanismos tarifários, quais sejam: o reajuste anual e a revisão periódica, que ocorre, em média, a cada cinco anos.

A fiscalização econômico-financeira, conforme anteriormente comentado, é exercida pela Superintendência de Fiscalização Econômico-Financeira da ANEEL, sendo que a CSPE realiza tal atividade descentralizadamente, aplicável às quatorze concessionárias distribuidoras que atuam no Estado de São Paulo.

Cabe destacar que a própria lei de criação da ANEEL estabelece quais serviços podem ser delegados às agências estaduais, estando clara a não delegação de atividades de regulação. Entende-se a revisão e o reajuste tarifário atividades intrínsecas da regulação econômica, portanto não delegável.

Diante desse cenário, a CSPE desenvolveu uma metodologia de fiscalização que foi acompanhada pela Superintendência de Fiscalização Econômico-Financeira da ANEEL (SFF), a qual partiu do modelo anteriormente praticado pelo DNAEE, e foi adaptada às novas condições regulatórias e contratuais, permitindo a elaboração de um roteiro de fiscalização que a própria ANEEL passou a adotar como padrão.

A CSPE, durante o ano de 2001, submeteu os procedimentos da fiscalização econômico-financeira a uma padronização, com vistas à certificação no modelo ISO 9002, tendo recebido essa certificação no segundo semestre daquele ano.

A metodologia de fiscalização prevê o monitoramento constante de todas as concessionárias de distribuição de energia elétrica, mediante a análise de documentos contábeis (balancetes mensais e relatórios trimestrais), que cada uma remete à ANEEL, e esta repassa à CSPE. Prevê,

ainda, o acompanhamento de notícias e fatos publicados a respeito das concessionárias ou do setor, e as modificações e atualizações regulatórias.

Diante da evolução dos fatos, a CSPE executa uma fiscalização programada anualmente, ou caso se justifique, exame pontual para a análise de determinados fatos. Na fiscalização anual o modelo prevê cerca de 50 itens de atenção, os quais durante o processo de monitoramento vão sendo ajustados às características de cada concessionária e executados conforme modelo padrão, devendo resultar em uma análise conclusiva do assunto abordado, e em documentação suficientemente suportada para essa conclusão.

Nas fiscalizações não são, necessariamente, executados todos os cinquenta passos para cada processo, mas selecionados aqueles que no processo de monitoramento justifiquem a alocação de horas de fiscalização. Usualmente, a CSPE utiliza os técnicos do seu próprio quadro para planejar e monitorar as fiscalizações, e realiza processo licitatório para contratação de empresas de auditoria independentes, para dar apoio a execução dos exames no campo.

Todos os relatórios de fiscalização elaborados pela CSPE na área econômico-financeira são discutidos com a SFF antes de serem encaminhados às concessionárias, como forma de se manter uma linguagem única na abordagem de assuntos tanto no Estado de São Paulo, quanto nos estados onde a ANEEL atua.

Depois de emitidos os relatórios de fiscalização com as devidas providências a serem tomadas, é realizado um processo de acompanhamento na avaliação dessas providências que podem resultar em: Auto de Infração, caso julgada insatisfatória; de arquivamento, caso julgado adequado; e para reavaliação futura, tanto nos casos de arquivamento quanto de impossibilidade de conclusão. Essa reavaliação futura pode ser imediata, se julgado relevante, ou programada junto com o processo de monitoramento para a próxima fiscalização naquela concessionária.

Cumprе ressaltar neste processo que as concessionárias passaram, após a reestruturação do setor, a viabilizar a atuação em outras atividades na prestação de serviços correlatos ou não. Em função também da fiscalização, é obrigatório que as receitas auferidas nesses processos sejam contabilizadas em separado, e que ao mesmo tempo venham a promover a modicidade tarifária, além de proporcionar melhor resultado econômico aos concessionários.

O total de fiscalizações econômico-financeira executadas pela CSPE no período de 1998 a 2003, está demonstrado na Tabela 5.11.

Tabela 5.11. Resultado da Fiscalização Econômico-Financeira (1998 a abril/2003)

Discriminação	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Quantidade de Determinações	38	59	41	32	0	0	170
Quantidade de Recomendações	15	24	7	8	0	0	54
Quantidade de Não-Conformidade	0	0	10	27	0	0	37
Quantidade de Termos de Notificação	11	12	15	8	2	0	48
Quantidade de Autos de Infração	0	0	7	13	2	0	22
Quantidade de Termos de Ajustamento de Conduta	0	0	0	0	0	0	0
Total	64	95	80	88	4	0	

Fonte: CSPE, 2003a

Observações: Considerando o ano de referência da fiscalização

Para os dois TN's emitidos em 2002, não houve fiscalização

A responsabilidade da fiscalização econômico-financeira foi exclusiva da CSPE até o ano de 2002, sendo que após esse ano, também pelo contingenciamento ocorrido, tal atividade deixou de ser realizada. Isso é prejudicial à medida que se deixa de fiscalizar localmente. Entretanto, cabe um questionamento de validação para o setor elétrico da atividade fiscalização econômico-financeira. Em função da alteração no processo de revisão tarifária (empresa referência), deixa de ter significado a existência da fiscalização como vinha sendo exercida, pois praticamente desconsiderou-se cinco anos de acompanhamento das empresas quanto ao aspecto econômico-financeiro.

5.7.3. Fiscalização Técnico-Comercial

O desenvolvimento do setor elétrico no Brasil caracterizou-se inicialmente por pequenos aproveitamentos hidrelétricos de abrangência local. Após a chegada da LIGHT e AMFORP, o desenvolvimento das características, padrões e tecnologia se deu em duas vertentes. A Européia, por parte da LIGHT, de origem canadense, e que ficou restrita aos principais pólos de desenvolvimento da época, eixo Rio – São Paulo, e a Americana AMFORP, que veio a ocupar todas os demais Estados do País e o interior do Estado de São Paulo, constituindo, neste último a CPFL – Companhia Paulista de Força e Luz.

Esta condição levou o país, inicialmente, a absorver os padrões construtivos e operativos americano e inglês, para constituição de seus próprios sistemas elétricos, caracterizando uma diversidade que permanece até os dias atuais. A visão positiva do processo se dá pela utilização de padrões prontos e aprovados internacionalmente, evitando-se os custos de desenvolvimento tecnológico. Os pontos negativos estão relacionados à multiplicidade de padrões de rede, de diferentes tensões nominais, dos aspectos de incompatibilidade de padronização de solução dos problemas de proteção e aterramento, além dos problemas de economia de escala, devido à falta de padrões de materiais e equipamentos.

Na fase da nacionalização das empresas, a partir da década de 60, com a instituição da ELETROBRÁS, foram criados diversos grupos de trabalho visando a padronização das redes, equipamentos e normas brasileiras. Em São Paulo, após a estatização das empresas, promoveu-se a criação das normas unificadas. As grandes empresas passaram a produzir normas, sendo estas absorvidas pelas pequenas concessionárias, evitando novos estudos, promovendo-se ações colegiadas e estudos coordenados pela ELETROBRÁS.

Em 1978, foram editadas as primeiras Portarias pelo DNAEE que fixaram requisitos mínimos para a qualidade técnica, com relação a continuidade no fornecimento de energia e de padronização dos níveis de tensão, através das Portarias 046 e 047, respectivamente. Com base nestas Portarias, as empresas passaram a se submeter aos requisitos especificados de qualidade, e a estar sujeitas à fiscalização através de órgãos oficiais de auditoria técnica.

Essas portarias visavam a normalização de todas as concessionárias aos padrões estipulados de tensões⁴⁰ de operação, qualidade e continuidade mínimas requeridas. Em relação às empresas, as mesmas teriam um prazo para adequação de seus sistemas de distribuição e transmissão, buscando eliminar aqueles padrões individuais não especificados pelas portarias em questão.

Pode-se constatar, pela atual situação do sistema elétrico nacional, que não foram atendidas as recomendações da Portaria 047/DNAEE em relação à padronização de tensão, pois até o presente são encontrados diversos níveis de tensão de distribuição, que deveriam, há muito, ter

⁴⁰ Decreto nº 41.019, de 26/02/1957, capítulo. 1, art. 47 (alterado pelo Decreto 97.280, de 16/12/88 e Decreto 84.589, de 24/03/80, art. 3º): *deverão ser adotados preferencialmente nas novas instalações de serviços de energia elétrica, as seguintes tensões nominais: na transmissão e na subtransmissão...., na distribuição primária na distribuição secundária trifásica a 220, 380 e 440 volts, monofásica a 110, 127 e 220 volts.*

sido substituídos pelo nível de tensão padronizado. Na Tabela 5.12 apresentam-se os níveis de tensão no Estado de São Paulo.

Tabela 5.12. Níveis de Tensão no Estado de São Paulo

São Paulo	220 / 127
Assis; Bastos; Biritiba-Mirim; Boituva; Borá; Caçapava; Campo Limpo Paulista; Cândido Mota; Caraguatatuba; Cruzália; Echaporã; Florinea; Guarujá; Iacri; Ibirarema; Iepe; Indaiatuba; Iperó; Itupeva; Jambuí; João Ramalho; Jundiaí; Louveira; Lutécia; Maracá; Mogi das Cruzes; Oscar Bressane; Palmital; Paraguaçu Paulista; Platina; Porto Feliz; Quatá; Rancharia; Ribeirão do Sul; Rinópolis; Salesópolis; Salto Grande; Santa Branca; São José dos Campos; São Sebastião; Tupã; Várzea Paulista; Vinhedo	220 V
Barueri; Cajamar; Carapicuíba; Diadema; Embú; Embú-Guaçu; Guarulhos; Itapeverica da Serra; Itapeví; Jandira; Mauá; Osasco; Pirapora do Bom Jesus; Ribeirão Pires; Rio Grande da Serra; Santana de Parnaíba; Santo André; São Bernardo do Campo; São Caetano do Sul; Taboão da Serra	230/115V
Ilha Bela	240/120V
Lins; Piratininga; São João da Boa Vista	380/220/127 V
Praia Grande; São Paulo; Santos São Vicente	230/220/127/115V

Fonte: ABRADÉE, 2002

O principal argumento das concessionárias pelo não cumprimento do objetivo das referidas portarias se dá pelo elevado custo de substituição. Porém, mesmo que houvesse a restrição apenas da ampliação destes circuitos, após cerca de trinta anos de sua implantação, o prazo foi mais do que suficiente para sua efetivação, caso as empresas comungassem dos mesmos objetivos que o DNAEE. O não cumprimento da Portaria 047/DNAEE não teve consequência, caracterizando a inoperância do órgão regulador

Durante este período, foram formados diversos grupos de trabalho tanto na ELETROBRÁS quanto nos demais organismos de normalização nacionais, como a ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas, que procuraram buscar a padronização, não só dos aspectos técnicos, mas também das questões comerciais do relacionamento entre concessionárias e consumidores, vindo a constituir diversas portarias regulamentares que foram consolidadas quando da oficialização da Resolução nº 456 da ANEEL – Condições Gerais de Fornecimento.

Após o processo de privatização iniciado nos anos 90, houve uma desmobilização dos grupos criados pela ELETROBRÁS e Comitês independentes. Porém, coube à ANEEL a significativa mudança comportamental do órgão regulador, que passou a promover a fiscalização e o controle dos serviços de energia elétrica, buscando uma nova sistemática de aferição de qualidade e efetividade na auditoria de procedimentos técnicos e comerciais das empresas.

Em 1998, a CSPE organizou um processo de auditoria dos procedimentos técnicos e comerciais das empresas, através da criação de uma equipe de fiscalização, formada por profissionais oriundos das empresas, de universidades e dos órgãos de regulação existentes.

A metodologia desenvolvida tomou por base, além da regulamentação do setor, também as questões reavaliadas pela própria Constituição e demais leis federais, como o Código de Defesa do Consumidor, além do próprio Contrato de Concessão e das normas técnicas brasileiras e das concessionárias.

A partir de 1997 passou a ser crescente a quantidade de atos legais e normativos editados para o setor elétrico, que influem diretamente nas ações das equipes de fiscalização dos serviços de eletricidade, conforme se demonstra na Tabela 5.13, quando comparado com os anteriormente existentes, apresentado na Figura 5.8.

Tabela 5.13. - Atos legais criados para o setor elétrico a partir de 1997

Ano	Leis	Decretos	Portarias	Resoluções	Total
Até 1997	18	12	1	6	37
1998	2	2	0	31	35
1999	1	1	5	30	37
2000	4	6	9	30	49
2001	1	4	3	56	64
2002	3	9	2	79	93
2003(*)	0	2	0	25	27
Total	29	36	20	257	342

Fonte: Albuquerque *et al*, 2003
Atualizado até abril/2003

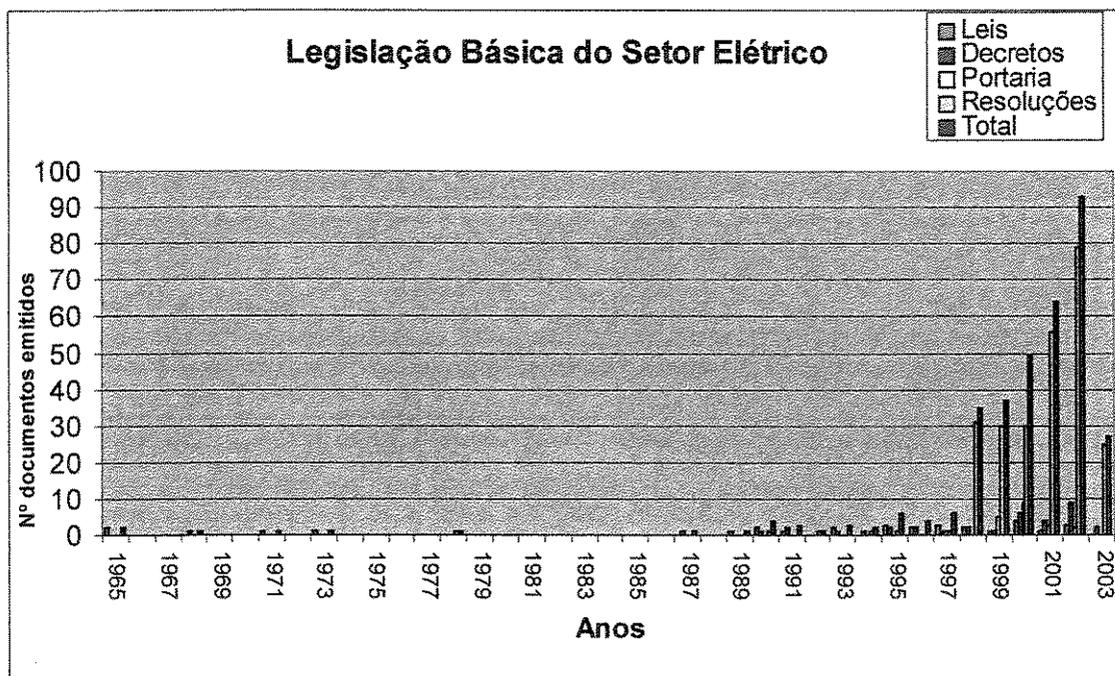


Figura 5.8. Evolução na emissão de legislação básica do setor elétrico

Fonte: Albuquerque *et al*, 2003
atualizado até abril/2003

O grande número de Leis e Resoluções ANEEL emitidas em 2001 deve-se ao Programa Emergencial de Economia de Energia aplicado ao País, a partir do segundo semestre de 2001, sendo que o cumprimento do programa por parte das concessionárias passou a ser de responsabilidade das agências estaduais, tendo sido adotado procedimentos específicos de fiscalização. Do início do Programa, em 2001, até o seu término, em 2002, foram editadas 7 Medidas Provisórias, 8 Decretos e 133 Resoluções.

O princípio básico da fiscalização é o de constatar a aderência entre o procedimento, índice ou medição efetuada pelas empresas, com as normas e padrões fixados pelas Resoluções ANEEL, bem como a forma de coleta e apuração dos dados, índices e indicadores fornecidos. Também se configura como objetivo assegurar a permanente evolução da qualidade e da confiabilidade do serviço e do produto energia elétrica, bem como da busca de equalização da relação consumidor/concessionária, uma vez que o aparato técnico utilizado hoje vai refletir na qualidade do produto energia elétrica, a médio e longo prazos. Portanto, não basta assegurar a qualidade dos indicadores. Deve-se, também, prever as possíveis repercussões das atuais ações ou a falta das

mesmas pela concessionária sobre sua rede elétrica, e garantir a evolução dos padrões e indicadores decorrentes do aprimoramento tecnológico e do relacionamento entre as partes. O resultado da fiscalização técnico/comercial conduzida pela CSPE no período de 1998 a 2003 está indicado na Tabela 5.14.

Tabela 5.14- Resultado da Fiscalização Técnico-Comercial (1998 a abril/2003)

Discriminação	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Quantidade de Determinações	201	104	236	142	256	62	1001
Quantidade de Recomendações	222	77	76	2	108	18	503
Quantidade de Não-Conformidade	0	219	311	306	520	82	1438
Quantidade de Termos de Notificação	13	13	54	53	50	11	194
Quantidade de Autos de Infração	0	0	2	3	2	0	7
Quantidade de Termos de Ajustamento de Conduta	0	0	0	1	0	0	1
Total	436	413	679	507	936	173	

Fonte: CSPE, 2003a

Obs. Fiscalização Técnico-Comercial: Considerado o ano referência da fiscalização e/ou a avaliação

Além da questão puramente regulatória, diversos outros aspectos devem ser levados em conta na formulação dos principais itens a serem fiscalizados pelo órgão regulador. O ponto de partida para os processos de fiscalização técnica e comercial tem como base o desempenho específico de cada concessionária, o que pode ser obtido pelos relatórios de desempenho da ouvidoria da CSPE e das próprias empresas, ou fatos isolados, que requerem um tratamento específico (por exemplo, reclamação de órgãos públicos sobre o atendimento técnico ou comercial prestado por determinada empresa).

A fiscalização técnico-comercial, portanto, se divide em duas grandes vertentes. A fiscalização pontual, que visa configurar problemas específicos das concessionárias, e a fiscalização programada, que é originada por uma sistemática permanente de verificação de pontos críticos, selecionados nas regulações existentes, ou que podem vir a se tornar críticos na evolução dos processos de distribuição e comercialização de energia elétrica.

Esta segunda vertente da fiscalização é disparada pelo: (i) acompanhamento dos indicadores do contrato de concessão, através do Sistema SISQ-E – Sistema de Qualidade da Energia Elétrica, padronizando e sistematizando o encaminhamento de índices de desempenho do sistema, a ser coletado e avaliado pela agência reguladora; e (ii) acompanhamento de indicadores coletados periodicamente dentro das empresas, através do Sistema SAFI – Sistema de Apoio a

Fiscalização, desenvolvido pela CSPE. Esta fiscalização é de periodicidade anual, percorrendo todas as empresas, verificando um leque de informações qualitativa e quantitativa do relacionamento técnico/comercial das empresas para com seus consumidores.

O IASC - Índice ANEEL de Satisfação do Cliente, conforme anteriormente mencionado, também é uma fonte importante para definição da prioridade de fiscalização do órgão regulador, permitindo direcionar o processo de fiscalização das empresas que se encontram abaixo da média brasileira de satisfação quanto aos serviços, produtos e atendimento comercial. O resultado da pesquisa efetuada entre o período de 2000 e 2002 para o Estado de São Paulo está indicado na Tabela 5.15, e na Tabela 5.16 a variação ocorrida entre o período analisado.

Para que a equipe da CSPE possa direcionar suas atividades de fiscalização, esta observa o desempenho de cada concessionária de acordo com a avaliação feita pelo consumidor em relação a cada item constante da pesquisa. A título de ilustração, na Tabela 5.17 indica-se o desempenho da ELETROPAULO em cada score, nos anos 2000, 2001 e 2002, demonstrando ter havido no último ano uma melhoria na satisfação do cliente quanto aos serviços prestados por essa concessionária.

Tabela 5.15. IASC São Paulo (Benchmark 2000 a 2002)

Classificação			Empresa	IASC		
2000	2001	2002		2000	2001	2002
2	6	1	JAGUARI	71,40	68,01	74,76
10	7	2	EEVP	64,23	67,56	72,84
7	9	3	EEB	67,86	66,13	70,48
3	1	4	SANTA CRUZ	70,94	73,58	70,09
5	10	5	CPEE	69,50	66,07	69,85
1	13	6	CSPE	71,82	60,30	69,71
4	2	7	NACIONAL	69,83	72,26	68,02
6	4	8	ELEKTRO	68,98	69,11	67,71
8	11	9	PIRATININGA *	67,16	63,65	66,70
13	8	10	CPFL	62,64	67,55	66,69
11	3	11	MOCOCA	63,45	69,97	66,37
9	5	12	CAIUÁ	66,06	68,89	63,36
8	12	13	BANDEIRANTE	67,16	63,55	62,52
12	14	14	ELETROPAULO	63,35	54,44	58,07

Fonte: CSPE, 2003a

(*) Utilizou-se os mesmos índices da Bandeirante pois a cisão das empresas ocorreu em 01/10/2001

Tabela 5.16. IASC São Paulo (Variação 2000 a 2002)

Empresa	2001/2000	2002/2001
CSPE	-16,04	15,61
JAGUARI	-4,75	9,93
EEVP	5,18	7,82
ELETROPAULO	-14,06	6,67
EEB	-2,55	6,58
CPEE	-4,94	5,72
PIRATININGA *	-5,23	4,79
CPFL	7,84	-1,27
BANDEIRANTE	-5,38	-1,62
ELEKTRO	0,19	-2,03
SANTA CRUZ	3,72	-4,74
MOCOCA	10,28	-5,15
NACIONAL	3,48	-5,87
CAIUÁ	4,28	-8,03

Fonte: CSPE, 2003a

Tabela 5.17. Pontuação no IASC de acordo com os escores (ELETROPAULO 2000 a 2002)

<i>Escores</i>	Eletropaulo		
	2000	2001	2002
Informação ao cliente	57,19	56,28	60,11
Explicação sobre o uso adequado de energia	58,71	57,22	58,24
Segurança no valor cobrado	47,42	52,44	56,40
Atendimento igualitário a todos os consumidores	63,57	59,11	66,67
Informação s/ riscos associados ao uso da energia	58,47	56,00	60,03
Esclarecimentos s/ seus direitos e deveres	53,21	55,56	56,39
Detalhamento das contas	63,58	-57,00	62,24
Acesso à empresa	67,42	61,43	63,56
Pontualidade na prestação de serviços	62,75	59,89	64,20
Facilidade para entrar em contato c/ empresa	63,95	-56,11	57,03
Cordialidade no atendimento	70,55	65,11	69,67
Facilidade de acesso aos postos de recebimento de. Conta	76,40	-69,89	78,91
Respostas rápidas às solicitações dos clientes	59,30	-53,78	59,27
Confiabilidade nos serviços	57,47	56,47	59,33
Fornecimento de energia sem interrupções	65,93	60,00	66,78
Fornecimento de energia sem variação na tensão	64,96	60,33	64,95
Avisos antecipados sobre corte de energia	59,91	55,00	56,70
Confiabilidade nas soluções dadas	58,52	56,44	60,63
Rapidez na volta de energia quando há interrupção	57,24	58,00	61,69
Avisos antecipados sobre corte de energia	38,52	46,67	41,30

Fonte: CSPE, 2003a.

Outro aspecto importante em relação à fiscalização das concessionárias está associado à questão da segurança operacional da própria equipe e das equipes de empresas terceirizadas. Esses aspectos são divididos em três áreas: empregados; terceiros prestadores de serviços; e o público, de forma geral. Embora não se tenha gerência direta sobre os acidentes ocorridos, a

CSPE analisa estas ocorrências, buscando identificar se, de alguma forma, estas estão relacionadas com o descumprimento ou inadequações de normas e padrões empregados pelas empresas. Além disso, procura evidenciar quais seriam os aspectos de segurança relacionados ao tipo de trabalho vinculado a cada processo das atividades da área técnica-comercial, e os mecanismos pró-ativos que busquem evitar ou amenizar a ocorrência de acidentes. Finalmente, alerta as empresas para esses fatos e cobra das mesmas a continuidade e aprimoramento das medidas mitigadoras.

O fornecimento de energia está plenamente disciplinado através de Leis e Resoluções da ANEEL, quando se trata de fornecimento regular, ou seja, aquele que ocorre com respeito às regras estabelecidas, o que permite uma atuação exata da equipe de fiscalização, pois tem os seus atos sustentados pelo arcabouço legal e regulatório.

Porém, o Estado de São Paulo, como vários outros centros desenvolvidos da nação, convive com um crescimento desordenado, principalmente em áreas periféricas, passando a ter um fornecimento contínuo de energia elétrica, porém irregular, podendo, na maioria das vezes, levar a acidentes fatais. Essas áreas não fazem parte de um cronograma de fiscalização programada, pois não são passíveis de serem enquadradas na regulamentação vigente. Porém, a CSPE atua quando acionada através de denúncias em sua ouvidoria, matérias divulgando graves acidentes, solicitação de Presidentes de Associações de Bairros, Câmara Municipal, Procuradoria de Justiça, Procon, dentre outros, conforme abordagem feita no item 5.8 deste capítulo.

5.7.4. Fiscalização da geração⁴¹

Quando da descentralização, pela ANEEL, da fiscalização de usinas térmicas e hidrelétricas de pequeno porte, não despachadas pelo ONS - Operador Nacional do Sistema, a CSPE elaborou um cadastro das existentes, visto não haver, até o ano de 1999, um mapeamento de todas estas usinas. A identificação de usinas termelétricas começou pelo contato com os sindicatos patronais do setor sucro-alcooleiro, papel e celulose, alimentos e bebidas, e petroquímica.

⁴¹ A Evolução do processo de fiscalização da geração conduzido pela CSPE tomou por base relato apresentado pelo Engenheiro Nivaldo Silveira Simões, que executa trabalhos na área, através do convênio firmado entre CSPE e USP.

Através de correspondência enviada aos sindicatos, a CSPE passou a identificar quais dos associados tinham ou não geração. Para aqueles que possuíam geração, equipe de técnicos da agência foi até os locais dos empreendimentos, elaborando uma ficha técnica das usinas, e posterior regularização das mesmas.

No caso das PCH's, utilizando-se de cadastro das concessionárias do Estado de São Paulo, foi feita uma checagem, conferindo o cadastro com o fisicamente instalado. Quanto às PCT's do setor privado, não havia nenhum tipo de cadastro. Foi necessário então à Comissão utilizar-se de mapas do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, de plantas do IGC - Instituto Geográfico e Cartográfico, e fotos de satélite para localizar as usinas, possibilitando, através de visitas locais, o seu cadastramento.

Diferentemente das PCH's, que basicamente contavam com um instrumento legal que permitiam o seu funcionamento, as termelétricas estavam operando irregularmente, pois não possuíam nenhum ato de autorização para a geração de energia elétrica.

Visto o elevado número de plantas operando irregularmente, foi elaborado, pela CSPE, um Manual de Regularização de PCT's, contendo todas as informações necessárias para futura instrução do processo de regularização, conforme previsto na Resolução ANEEL 112/99⁴². Para as PCH's, a associada é a Resolução 394/98⁴³.

A importância da regularização de usinas está voltada para o conhecimento do total de potência instalada em geração descentralizada e da tecnologia adotada, a fim de sinalizar ao governo políticas necessárias para incentivo de investimento nesse tipo de geração. Já para a iniciativa privada, tal questão está associada à possibilidade de aumentar essa geração e as vantagens de se possuir uma geração própria.

Todo o levantamento efetuado pela equipe técnica da CSPE possibilitou a publicação de dois livros: "Pequenas Centrais Hidrelétricas no Estado de São Paulo", editado em 2000, e "Usinas Termelétricas de Pequeno Porte no Estado de São Paulo", em 2001.

⁴² Esta Resolução estabelece requisitos necessários à obtenção de registro ou autorização para a implantação, ampliação ou repotenciação de centrais geradoras termelétricas, eólicas e de outras fontes alternativas de energia.

⁴³ A Resolução 394/98 estabelece critérios para o enquadramento de empreendimentos hidrelétricos na condução de Pequenas Centrais Hidrelétricas, a serem observados pelo setor elétrico brasileiro interessados em atividades de geração de energia elétrica.

A partir da regularização dessas plantas, o ato de fiscalização passou a ser feito rotineiramente, com a finalidade de verificar as condições de operação, manutenção, além da checagem se não houve aumento de potência nas centrais. Esse último aspecto torna-se de extrema relevância, uma vez que permite que a ANEEL recolha a taxa de fiscalização, que é estipulada de acordo com a potência instalada. Na Tabela 5.18 apresentam-se os resultados das atividades de fiscalização da geração de energia elétrica.

Tabela 5.18. Resultado da fiscalização da geração de energia elétrica (1998 a abril/2003)

Discriminação	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Quantidade de Determinações					0		0
Quantidade de Recomendações					0		0
Quantidade de Não-Conformidade					0		0
Quantidade de Termos de Notificação					30	3	33
Quantidade de Autos de Infração					0		0
Quantidade de Termos de Ajustamento de Conduta					0		0
Total	0	0	0	0	30	3	

Fonte: CSPE, 2003a

O levantamento efetuado permitiu que em 2001, quando do racionamento de energia elétrica, as termelétricas e algumas hidrelétricas do Estado de São Paulo se repotencializassem, buscando, além do atendimento da carga própria, a venda de energia excedente, que passou a se configurar como um bom negócio.

Houve um avanço produzido com essa iniciativa da CSPE em cadastrar e regularizar todos os empreendimentos de pequena geração no Estado de São Paulo, visto até então não se ter conhecimento dos montantes de energia gerada, principalmente pelo setor privado, e a viabilidade de comercialização desta no sistema interligado.

A metodologia de fiscalização, hoje aplicada pela CSPE, desenvolvida conjuntamente com a ANEEL, vem sendo aprimorada e utilizada por outras agências reguladoras. Dentro dessa melhoria buscada pela Comissão, percebe-se a necessidade de maior interação com outros órgãos públicos, principalmente aqueles voltados para a proteção ao meio ambiente, nos níveis municipal, estadual e federal.

Essa maior interação torna-se necessária, visto haver limitação quanto à competência da ANEEL na fiscalização dos empreendimentos, que vai além dos aspectos técnicos. Ou seja, a fiscalização, por exemplo, de uma usina hidrelétrica, engloba a barragem, os equipamentos eletro

e hidro-mecânicos, e também os reservatórios associados a uso múltiplo das águas. No caso de termelétricas, existem todos os problemas decorrentes das emissões aéreas, captação e tratamento de água e efluentes, ruído, etc., além dos aspectos de segurança que devem ser observados.

A fiscalização desses aspectos é de competência de órgãos ambientais e de agentes de segurança do trabalho. Esses deveriam interagir junto às agências reguladoras do setor elétrico, de modo a promover uma fiscalização mais completa e eficiente. Porém, o que se verifica é que a CSPE desenvolve seu trabalho apenas sob o enfoque técnico, emitindo as autorizações, especificamente para a geração, dando um “falso aval do conjunto” para que a usina opere dentro de parâmetros ambientais e de segurança adequados.

Pela necessidade de maior interação com outros órgãos envolvidos na operação de uma usina, a CSPE deveria manter um relacionamento mais intenso com estes, de modo a se ter um melhor resultado do processo de fiscalização, e que este demonstrasse, exatamente, as condições de operação de uma usina.

A ANEEL firmou convênio no ano de 2002 a Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, assim como com mais nove secretarias de outros estados, unicamente com o intuito de agilizar os processos de licenciamento dos empreendimentos do setor elétrico, não contemplando, no mesmo, mecanismos para o atendimento dessa necessidade apresentada pela equipe técnica da CSPE. Também não foi delegado à CSPE fazer o acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental, o que levaria a uma melhor compreensão pela área ambiental sobre os projetos de construção de usinas. Em virtude do contingenciamento de 2003, os convênios com os estados não foram renovados, sendo que a ANEEL vem atuando junto a estas Secretarias através de acordos de cooperação técnica.

Também a CSPE é procurada pelo órgão de recursos hídricos do Estado – DAEE – Departamento de Águas e Energia Elétrica, participando de outorga de concessão para o aproveitamento desses recursos. Com a criação da ANA – Agência Nacional de Águas, através da Lei 9.984, de 17 de julho de 2000, tornou-se obrigatório a obtenção da outorga de uso de bem público, tanto no uso consuntivo, isto é, que consome e não devolve ou devolve parte da água captada, e não consuntivo, como geração de energia hidráulica. Para os rios federais, a outorga é obtida na ANA e para os estaduais, é obtida nos órgãos de recursos hídricos do estado. A

participação da CSPE nos processos de outorga está voltada para inter-relacionar as atividades do setor elétrico com as de recursos hídricos.

Como anteriormente mencionado, o processo de regularização de usinas estava sendo todo desenvolvido pela CSPE, o que permitia uma maior interação entre o empreendedor e o órgão regulador, facilitando a troca de documentos, análise, soluções de dúvidas. A partir de 2003 ocorreu uma centralização por parte da ANEEL desses processos, fazendo com que o empreendedor hoje se desloque até Brasília para protocolar o projeto, acompanhar, tirar dúvidas, etc.. Essa centralização também foi fruto do contingenciamento imposto no ano de 2003.

Embora não seja uma atividade de fiscalização, a equipe técnica da geração passou a desenvolver, a partir de 2001, por solicitação da ANEEL, estudos de inventários hidrelétricos nas bacias hidrográficas no Estado de São Paulo. Esses inventários voltavam-se exclusivamente para médios e pequenos aproveitamentos, totalmente coerente com a política energética que vem favorecendo a pequena geração com incentivos tarifários na conexão, transmissão, além da maior facilidade para aprovação de projetos.

Em 2003 essa atividade também foi interrompida, podendo causar prejuízos para os investidores, que não terão a indicação dos locais mais adequados para a construção de usinas, em termos de custos e meio ambiente. Hoje, tal atividade deve ser feita pelo próprio empreendedor. É importante destacar que, quando do processo de reestruturação e privatização do setor elétrico, houve questionamentos de quem seria a responsabilidade para a elaboração de estudos de inventários. Embora seja permitido ao empreendedor realizar tal atividade, este não o faz, pois é necessário grande investimento, um relacionamento intenso com outros órgãos do governo, fazendo com que este procure inventários anteriormente realizados.

No Estado de São Paulo existe uma procura por esses inventários de pequenos aproveitamentos, sendo que o empreendedor, caso opte por realizar a obra, não paga pelos estudos anteriormente feitos. Só no caso de aproveitamentos acima de 30 MW, que são licitados pela ANEEL, o empreendedor arca com os custos dos estudos.

A descentralização das atividades da ANEEL, especialmente para as atividades de geração, estava permitindo uma otimização no desenvolvimento de projetos, facilidade nos trâmites para aprovação dos mesmos, e uma melhor compreensão dos órgãos estaduais sobre a legislação

federal do setor elétrico. O melhor entendimento da legislação federal faz com que não haja recusa de projetos, evitando novos deslocamentos do empresário.

5.7.5. A atuação da CSPE na regularização de cooperativas de eletrificação rural⁴⁴

Existindo no Estado de São Paulo desde a década de 40, as cooperativas de eletrificação rural aumentaram sua participação no Estado nos anos 60, por conta de incentivos governamentais. Porém, só em 1996 o Estado adota uma política de apoio à eletrificação rural, instituindo o Programa Luz na Terra, que objetivou propiciar a maximização do atendimento de energia elétrica à população da zona rural. Participam desse programa: secretarias de estado, bancos estaduais, a Universidade de São Paulo, as concessionárias e permissionárias de serviços de energia elétrica, dentre outros.

Quanto ao financiamento, este programa é suportado com recursos do BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que solicita, como contrapartida para obtenção do financiamento, a adoção de sistemas simplificados e de baixo custo para a extensão das redes elétricas.

Mesmo havendo incentivo governamental para a eletrificação da área rural, das dezessete cooperativas existentes no Estado de São Paulo, apenas quatro realizaram ligação com recursos do BNDES. Tal fato se explica pelo alto custo de conexão à rede elétrica, que fica por conta dos próprios interessados que, em geral, trata-se de população de baixa renda.

De acordo com Jucá (1998), *apud* Pelegrini *et al* (2001), as cooperativas de eletrificação rural no Estado, em alguns casos, apresentam custos bastante elevados para a rede de distribuição, pois embutem no custo da construção uma quota parte, denominada jóia, que varia de acordo com o patrimônio da cooperativa, ou cálculos econômicos nem sempre compatíveis com o poder de pagamento dos interessados. O autor conclui que as cooperativas e concessionárias não se interessam em viabilizar ligações para famílias de baixa renda.

⁴⁴ Com base nos artigos: Pelegrini *et al*, 2001; Kurahassi *et al*, 2001; e entrevista com o Engenheiro Anderson da Silva Jucá, responsável na CSPE pelos trabalhos na área de cooperativas.

Ribeiro (1993), citado por Pelegrini *et al* (2001), destaca que mesmo com a iniciativa do BNDES, em 1990, de oferecer recursos para a construção de redes e implantação de unidades de autoprodução de energia elétrica para as cooperativas, em condições bem favoráveis, tendo por exigência que o tomador do empréstimo estudasse a viabilidade de utilizar tecnologia simplificada na execução do projeto, não houve interesse das mesmas.

Com o adensamento populacional nas áreas rurais, as cooperativas passaram a ampliar sua atuação, não mais apenas consumindo energia para o seu próprio uso, mas passando a ter características semelhantes às concessionárias, fornecendo energia para um número elevado de unidades consumidoras.

Com a reestruturação do setor elétrico, houve a necessidade de reavaliar a atuação dessas cooperativas, regularizando sua atuação quanto à abrangência de suas atividades. A legislação prevê que, para aquelas cooperativas em que ficasse constatado o atendimento a público indistinto (várias classes de consumidores), elas terão que se regularizar como prestadora de serviços públicos, na forma de permissionárias, sujeitas a todas as regulamentações do setor elétrico. Essa obrigatoriedade está expressa na Lei 9074/95, em seu artigo 23⁴⁵.

A Resolução da ANEEL determinando a forma de regularização dessas cooperativas foi emitida em dezembro de 1999, Resolução 333⁴⁶, sendo que a CSPE, em meados daquele ano, iniciou um processo para levantamento de informações sobre cooperativas de eletrificação rural, mapeando as existentes no estado, tomando por base um Roteiro de Inspeção Técnica.

Para o desenvolvimento dos trabalhos de inspeção das cooperativas, a CSPE contou com seu quadro próprio de profissionais e serviços técnicos da FUNDENESP - Fundação para o Desenvolvimento da UNESP - Universidade Estadual Paulista. O resultado desse levantamento permitiu verificar outros dados técnicos, como por exemplo: energia distribuída por consumidor/ano; custo da energia adquirida; faturamento; questões de conflitos entre áreas de

⁴⁵ A Lei 9.074 estabelece normas para a outorga e prorrogações de concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. O art. 23 dispõe que na prorrogação das atuais concessões para distribuição de energia elétrica, o poder concedente diligenciará no sentido de compatibilizar as áreas concedidas às empresas distribuidoras com as áreas das cooperativas de eletrificação rural, examinando suas situações de fato como prestadora de serviço público, visando enquadrar as cooperativas como permissionárias de serviço público de energia elétrica.

⁴⁶ Estabelece as condições gerais para a implantação de instalações de energia elétrica de uso privativo, dispõe sobre a permissão de serviços públicos de energia elétrica e fixa regras para regularização de cooperativas de eletrificação rural.

atuação, uma vez que se constatou cruzamento e paralelismo de redes; além de consumidores de áreas contíguas, atendidos por cooperativas e concessionárias.

Após ter sido passado para as cooperativas os dados e documentos necessários para atendimento da citada Resolução, foi priorizado pela CSPE a demarcação das áreas de atuação no estado, e sua compatibilização com as áreas das concessionárias, através do traçado de poligonais envolventes ou definição de áreas. É importante salientar que a demarcação da área é homologada pela ANEEL, sem a necessidade de delimitação por parte do poder concedente. Incentiva-se, assim, a negociação prévia entre as partes - cooperativas e concessionárias.

Em caso de não haver bons resultados nas tratativas entre cooperativas e concessionárias, a CSPE intervém na negociação de demarcação através de mediação, e nesse processo pôde-se verificar que a maior dificuldade nas negociações estava relacionada à carência de cadastro atualizado que facilitasse o pleno conhecimento das redes e dos consumidores.

A Resolução 333/99, além de tratar da regularização das cooperativas de eletrificação rural, abriu precedente para quaisquer pessoas, física ou jurídica, receberem autorização ou permissão para exploração dos serviços de energia elétrica. Este precedente trouxe enorme preocupação para as concessionárias distribuidoras, na medida em que possibilitava que condôminos se cotizassem em prol da obtenção de uma autorização para uso privativo, conseguindo mudança de classe tarifária e conseqüente redução no faturamento das concessionárias.

Outro ponto questionado da Resolução 333/99, e defendido pela ABRADDEE, é a necessidade ou não de haver licitação pública para conversão de uma cooperativa de eletrificação rural em permissionária de serviço público de energia. Após ação impetrada pela Associação na Justiça Federal, contestando a legalidade da Resolução 333/99, houve empenho da ANEEL em interagir com os agentes, concessionárias e cooperativas, na busca do aperfeiçoamento da atual Resolução, de forma a obter consenso e viabilidade para a regularização das cooperativas.

O resultado desse trabalho foi a publicação da Resolução nº 012/ANEEL/2002⁴⁷, que conforme os entendimentos estabelecidos com a ABRADDEE, possibilitou a esta a retirada da ação judicial, uma vez que tal Resolução passou a substituir a de número 333/99.

⁴⁷ Estabelece as condições gerais para a regularização de cooperativas de eletrificação rural, nos termos do art. 23 da Lei 9.074 de 07.07.1995.

Durante o período em que transcorreu a ação judicial, a ANEEL ficou impedida da emissão dos atos finais de regularização de cooperativas. Contudo, os trabalhos de instrução dos processos administrativos, uma vez que a Resolução 333/99 ainda vigia, puderam ser conduzidos pela CSPE. Também, o advento da ação judicial prejudicou o andamento das negociações para demarcação de área, culminando, em alguns casos, após a conclusão de todas as etapas estabelecidas pela Resolução 333/99, à realização de diligências para a demarcação das mesmas.

Com a publicação da Resolução 012/ANEEL/2002, todos os acordos estabelecidos pelas partes foram convalidados, e estendeu-se o prazo por mais 180 dias para as negociações de delimitação de área. Tanto os resultados obtidos pela CSPE nos trabalhos de demarcação de área e informados às partes para auxiliarem as conversações, quanto a extensão dos prazos, não foram suficientes para o avanço nas negociações entre as partes.

A partir da extinção do prazo estabelecido pela Resolução 012, para conclusão das negociações (11/08/2002), a CSPE, conforme estabelecido na mesmo ato, solicitou aos agentes um relatório dos pontos de convergência e divergência, para que pudesse concluir a demarcação das áreas e, nos casos necessários, a realização de diligências para esse fim.

Atualmente em São Paulo, das dezessete cooperativas existentes, foram identificadas quatro autorizadas e treze permissionárias. Das quatro cooperativas autorizadas, três se encontram com a instrução do Processo Administrativo concluída, em fase da emissão dos atos finais pela ANEEL. A quarta cooperativa ainda é merecedora de melhor análise do processo administrativo. Dentre as treze passíveis de serem regularizadas como permissionárias, para três já foram concluídos todos os trabalhos de instrução do processo administrativo, também estando em fase de emissão das Resoluções de enquadramento e determinação de área pela agência federal.

Outras dez cooperativas permissionárias dependem da conclusão do processo de demarcação de área de atuação, sendo que, para apenas duas destas, a CSPE visualiza possibilidade de acordo entre os agentes. As demais serão objeto de demarcação pela CSPE.

A importância de todos os trabalhos conduzidos pela CSPE para regularização das cooperativas no Estado de São Paulo é trazer para o ambiente regulado esses agentes, que atualmente, de fato, prestam serviço público de distribuição de energia elétrica, sem diretrizes e parâmetros de qualidade estabelecidos para o estado. Além disso, resolve-se o problema da

expansão e superposição de ativos de cooperativas e concessionárias na busca de um mercado que, obviamente, são incompatíveis com o conceito de monopólio natural.

Atualmente, no Estado de São Paulo, as cooperativas atendem cerca de 60.000 consumidores e cooperados, em áreas de 128 municípios, fazendo trinta fronteiras com as concessionárias de distribuição. Conforme as Resoluções que determinam as tarifas para as concessionárias, as cooperativas fazem jus a um desconto de 50% da tarifa na classe de consumo efetiva, repassando o preço para o consumidor final através de critérios próprios. Algumas cooperativas, pela proximidade e diversidade de seus consumidores, têm o preço da energia próximo à tarifa da concessionária para a mesma classe de consumidor.

O processo de regularização das cooperativas também foi interrompido em 2003 em virtude do contingenciamento, sendo que esta interrupção é prejudicial aos consumidores atendidos nessas áreas, pois estes continuarão à margem do ambiente regulatório que dá o direito de um fornecimento de energia dentro de padrões aceitáveis de qualidade.

5.7.6. Fiscalização de Programas de Pesquisa e Desenvolvimento e de Eficiência Energética⁴⁸

A recente reestruturação do setor elétrico brasileiro incluiu, além das obrigações decorrentes da Lei e das normas regulamentares específicas relacionadas à prestação dos serviços, a obrigatoriedade das empresas de energia elétrica implementarem ações em pesquisa e desenvolvimento tecnológico, em conservação e combate ao desperdício de energia.

Quanto aos programas de Pesquisa e Desenvolvimento - P&D, a intenção é a garantia de um fluxo constante de recursos para um crescimento endógeno relacionado à capacitação e inovação tecnológica do setor elétrico brasileiro.

Com a edição da Lei 9.991, de 24 de julho de 2000, os percentuais para investimentos mínimos em pesquisa e desenvolvimento foram alterados, bem como ampliada a abrangência dos agentes do setor elétrico comprometidos com os investimentos. Dessa forma, todas as empresas

⁴⁸ Tópico desenvolvido com base no Manual do Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico do Setor elétrico, e Manual para Elaboração do PACDEE e Relatório Interno CSPE (CSPE, 2002) - Procedimentos e Critérios para Fiscalização de Planos de P&D, e entrevistas com a equipe técnica de P&D da CSPE.

concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica passam a aplicar em P&D, incluindo as empresas transmissoras.

O artigo 1º da Lei 9.991/2000 determina que, a partir de janeiro de 2006, as concessionárias e permissionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica apliquem anualmente o montante de, no mínimo, 0,75% de sua receita anual em P&D do setor elétrico e, no mínimo, 0,25% em programas de eficiência energética, voltados para o uso final da energia.

Para as concessionárias e autorizadas do serviço público de geração, para os produtores independentes, bem como para as concessionárias de transmissão, o montante obrigatório de aplicação anual é de, no mínimo, 1% de sua Receita Operacional Líquida - ROL, em pesquisa e desenvolvimento do setor elétrico, excluindo-se, por isenção, as empresas que geram energia exclusivamente a partir de instalações eólicas, solares, de biomassa e pequenas centrais hidrelétricas.

Dos recursos destinados à pesquisa e desenvolvimento, 50% são arrecadados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, criado pelo Decreto-lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991, e o restante aplicado em programas desenvolvidos pelas empresas de energia elétrica, conforme regulamentos estabelecidos pela ANEEL.

Os montantes para investimento em P&D e Eficiência Energética pelas empresas do setor elétrico, incluindo a regra de transição, estão indicados na Tabela 5.19.

Tabela 5.19. Percentual de investimento em P&D

Empresa	Regra de transição			Regra definitiva		
	P&D (% ROL)	Eficiência (%ROL)	Prazo de Validade	P&D (%ROL)	Eficiência (%ROL)	Prazo de Validade
Geração	0,25(*) 1,00	-	Até 31/12/2005	1,00	-	Após 01/01/2006
Transmissão	-	-	-	1,00	-	Após celebrado contrato
Distribuição	0,50	0,50	Até 31/12/2005	0,75	0,25	Após 31/12/2005

Fonte: ANEEL, 2001 (Manual dos Programas de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico do Setor Elétrico Brasileiro)

(*) Duke Energy- Geração Paranapanema, AES Tietê e Gerasul

Compete às empresas de distribuição definir quais são suas necessidades de desenvolvimento de programas dirigidos de P&D, observando os seguintes temas: Eficiência Energética; Energia Renovável; Geração de Energia Elétrica; Transmissão de Energia Elétrica; Distribuição de Energia Elétrica; Meio Ambiente; Qualidade; Supervisão, Controle e Proteção de Sistemas Elétricos; Medição; Transmissão de Dados por Redes Elétricas; e Pesquisa Estratégica.

Coube ao órgão regulador federal, juntamente com as agências estaduais, elaborar os procedimentos operativos para a apresentação, aprovação, acompanhamento e fiscalização dos Programas. Da mesma forma, as empresas de energia elétrica e instituições voltadas para P&D, tiveram que se reestruturar para cumprir esta obrigação que, para as empresas não pertencia ao seu ramo de negócios propriamente dito, e para as instituições de P&D esbarrava na agilidade exigida na negociação desta nova modalidade de investimento, bem como na execução dos processos aprovados. Estes procedimentos foram incluídos no Manual dos Programas de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico do Setor Elétrico Brasileiro, editado em 2001.

É importante ressaltar que a CSPE assumiu a responsabilidade de fiscalização dos programas de P&D em 1998, através do convênio firmado junto à ANEEL. Para que pudesse executar essa atribuição, teve que desenvolver uma metodologia própria de fiscalização desses programas, bem como acompanhamento das metas físicas, para posteriormente, ou seja, a partir de 2001, adotar os procedimentos constantes no Manual editado pela agência federal, que não é muito diferente da prática anteriormente adotada pela agência estadual.

Tanto no processo de acompanhamento como no de fiscalização para verificação das metas físicas, conduzidos pela CSPE, foi possível verificar que as empresas do estado apresentavam problemas decorrentes de pouco planejamento na definição das etapas do projeto, fazendo com que o cronograma proposto não fosse cumprido dentro de cada ciclo (1998/1999 - 1999/2000). Identificado o problema, as concessionárias passaram a perceber que vários projetos deveriam ser apresentados como projetos plurianuais. Semelhantes dificuldades também foram apresentadas pelas concessionárias na gestão dos projetos.

Hoje, a maioria das empresas já está mais bem estruturada para o cumprimento da obrigatoriedade de investimento em P&D, criando equipes específicas para a gestão dos projetos. Elas também passaram a ter uma visão da necessidade de integração com os institutos de

pesquisas e universidades, caracterizando a adoção de parcerias similares àquelas desenvolvidas em outros países. Promove-se, assim, o amadurecimento tanto da concessionária, em sua performance técnica e econômica, como das instituições parceiras, no sentido de dirigir esforços nas reais premências do setor elétrico, formando conceitos de atuação mais prática e integrada às ansiedades da sociedade como um todo.

Os resultados da fiscalização conduzida pela CSPE para as atividades de P&D estão indicados na Tabela 5.20.

Tabela 5.20. Resultado da Fiscalização dos Programas de P&D (1998 a abril/2003)

Discriminação	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Quantidade de Determinações	0	0	4	60	31	0	95
Quantidade de Recomendações	0	0	0	12	3	0	15
Quantidade de Não-Conformidade	0	0	10	40	42	0	92
Quantidade de Termos de Notificação	0	0	5	16	35	1	57
Quantidade de Autos de Infração	0	0	0	0	0	4	4
Quantidade de Termos de Ajustamento de Conduta	0	0	0	0	0	0	0
Total	0	0	19	128	111	5	

Fonte: CSPE, 2003a

Observações:

Fiscalização de P&D considerando o ano de emissão do documento

A partir de julho/2002: Toda a fiscalização gera um Termo de Notificação

É importante registrar que os projetos propostos em P&D não estão atrelados a uma política energética do estado, não havendo nenhuma sinalização por parte deste de prioridades de desenvolvimento de programas em áreas específicas. De acordo com a Lei 11.248, de 4 de novembro de 2002 – Criação do Conselho Estadual de Política Energética, consta como uma das atividades desse Conselho incentivar a integração dos Institutos de Pesquisas e Universidades Estaduais no desenvolvimento de temas relacionados ao setor energético. Assim, uma maior interação entre estado e concessionárias possibilitaria que projetos prioritários fossem desenvolvidos com melhor sinalização dos benefícios esperados *versus* custos do projeto.

A aprovação dos Programas de P&D é de total responsabilidade da ANEEL, sendo que a CSPE realizou até 2002 a análise técnica dos mesmos. Porém, mais importante do que a análise técnica realizada pela Comissão, seria a compatibilização dos programas com as necessidades do estado e avaliação do custo-benefício de cada projeto.

Da mesma forma que há obrigação das concessionárias investirem em Programas de P&D, há também igual obrigatoriedade de investimentos em Programas de Eficiência Energética: *planos de ações visando ao incremento da eficiência no uso e na oferta de energia elétrica, no qual deve constar, obrigatoriamente, ações voltadas para a orientação do uso racional de energia elétrica por seus consumidores e plano de utilização integrado de recursos na oferta.*

Quanto ao montante aplicado, do 1% da Receita Anual da concessionária destinado a programas de P&D e eficiência, 0,25% deve estar vinculado a ações especificamente ligadas ao uso final da energia elétrica. A não aplicação dos recursos impõe às concessionárias penalidades previstas no Contrato de Concessão.

Cada ciclo de investimento é regulado através de uma resolução da ANEEL, sendo que para o ciclo 1999/2000 foi editada a Resolução 261, de 03 de setembro de 1999; 2000/2001 – Resolução 271, de 19 de agosto de 2000; ciclo 2001/2002, Resolução 394/2001, de 17 de setembro de 2001; ciclo 2002/2003, Resolução ANEEL 492, de 03 de setembro de 2002.

Em 2001, os critérios para aplicação dos recursos para o ciclo 2000/2001 foram alterados visando adequar esta aplicação às necessidades de redução do consumo de energia elétrica imposta pela crise no fornecimento. Assim, 0,50% da receita operacional anual foram aplicados em projetos de doação de lâmpadas fluorescentes compactas eficientes aos consumidores de baixo poder aquisitivo.

A alteração mais significativa havida nas Resoluções da ANEEL para os ciclos indicados foi que, a partir do segundo ciclo o Manual orientativo passou a ser determinativo, existindo regras claras para projetos do lado da oferta e uso final. Já no ciclo 2001/2002 foram proibidos projetos do lado da oferta e de marketing institucional, sendo que, para este último, passou-se a aceitar apenas os gastos vinculados a um projeto específico, como por exemplo: substituição de lâmpadas e marketing sobre os benefícios. Quanto aos projetos do lado da oferta, entendeu-se que deveria ser feito através de regulamentação específica sobre perdas comerciais e técnicas das empresas.

O processo de fiscalização conduzido pela CSPE⁴⁹ para verificação do cumprimento de obrigatoriedade de investimento em Programas de Eficiência Energética, tem como referenciais, além das resoluções anteriormente citadas, a observância do cumprimento do constante no Manual para elaboração dos programas, o próprio programa apresentado pelas concessionárias, e o acompanhamento das metas físicas e financeiras, sendo que o agrupamento dos projetos é feito da seguinte maneira: projetos voltados à eficiência no uso final de energia elétrica, que visem o uso racional e eficiente de energia elétrica por parte dos consumidores, resultando em benefício direto para os consumidores; e projetos voltados à eficiência na oferta de energia elétrica, que visem a redução das perdas técnicas e comerciais, implementados nas instalações já existentes das concessionárias, e englobam projetos realizados nas instalações dos consumidores com benefícios primordialmente voltados para a concessionária.

Um exemplo desse último tipo de projeto foi implementado pela concessionária ELETROPAULO, que a partir de 1999 iniciou o Programa de Regularização da Medição, na periferia do Município de São Paulo, englobando favelas e áreas supridas irregularmente, conforme abordagem anteriormente feita.

Também a aprovação dos Programas de Eficiência Energética é de competência da ANEEL, sendo que a ELETROBRÁS através de convênio celebrado com a agência federal presta apoio técnico ao processo de análise para fins de aprovação, acompanhamento e avaliação dos resultados dos programas propostos, no âmbito do PROCEL – Programa de Combate ao Desperdício de Energia Elétrica. Já nos estados que mantêm convênio com a ANEEL, a análise dos programas é feita pelo órgão regulador estadual.

Em 2003, as atividades de análise e fiscalização dos Programas de Eficiência Energética deixaram de ser realizadas, sendo que todos os programas passaram a ser apresentados diretamente à ANEEL.

O resultado da fiscalização conduzida pela CSPE está indicado na Tabela 5.21.

⁴⁹ Com base em entrevistas conduzidas com profissionais da área de eficiência energética, e artigos: Kimura, *et al* (2001a), Kimura *et al* (2001b)

Tabela 5.21. Resultado da fiscalização dos Programas de Eficiência Energética – 1998 a abril/2003

Discriminação	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Quantidade de Determinações	0	1	1	165	224	0	391
Quantidade de Recomendações	0	0	0	5	0	0	5
Quantidade de Não-Conformidade	0	1	1	183	222	0	407
Quantidade de Termos de Notificação	0	1	1	16	19	0	37
Quantidade de Autos de Infração	0	0	0	0	0	0	0
Quantidade de Termos de Ajustamento de Conduta	0	0	0	0	0	1	1
Total	0	3	3	369	465	1	

Fonte: CSPE, 2003a

Observação:

Fiscalização do PACDEE - considerando o ano de emissão do documento

5.7.7. – Fiscalização da Qualidade do Produto e do Serviço

Embora estivesse em vigor a Portaria DNAEE 046/78, quando do início do processo de reestruturação do setor elétrico, a qual buscava definir padrões de qualidade nos serviços de energia elétrica através dos indicadores DEC e FEC, não havia nenhum controle ou acompanhamento desses até 1998. As concessionárias limitaram-se apenas a informar ao órgão regulador tais índices. Não havia tampouco um processo de fiscalização com relação à efetividade dos mesmos.

Para se ter uma idéia da veracidade destes índices, basta analisar-se os processos de negociação de reposição salariais a partir dos primeiros anos da década de 90, onde, entre outros fatores que poderiam inserir redução do índice de reajuste salarial, seria a identificação de valores anuais de DEC e FEC superiores aos verificados anteriormente, ou que não fosse atingida uma determinada meta para estes indicadores, pactuadas com o governo do Estado através de um Contrato de Gestão. Em todo o período, as concessionárias não deixaram de atingir metas ou evoluções pré-acordadas, indicando uma grande possibilidade de manipulação destes índices por parte de empregados e empregadores, visando reposição de nível salarial e proteção da imagem da empresa.

No entanto, com a implantação do Projeto de Qualidade da Secretaria de Estado de Energia, discutiu-se os padrões apresentados pelas empresas do Estado de São Paulo, ainda com base nas Portarias DNAEE 046/78 e 047/78, esta última voltada à padronização dos níveis de tensão e faixa de aceitabilidade. Tal discussão tinha a preocupação de estabelecer novos padrões, mais realísticos às características e ao desempenho de cada concessionária do Estado. Os padrões,

anteriormente, estavam apenas relacionados ao sistema elétrico (aéreo ou subterrâneo) e ao número de consumidores. Quanto à Portaria 047, o Programa de Qualidade do Estado de São Paulo estabeleceu os indicadores FEV e FDT (frequência equivalente de violação de tensão e função distribuição de tensão). Os valores estabelecidos na Portaria DNAEE 047 foram mantidos, porém, executou-se um trabalho de levantamento amostral, visando determinar qual o percentual de leituras, fora do nível de tensão adequado, dentro da amostra pré-estabelecida.

Além de DEC e FEC, que são indicadores coletivos, foram estabelecidos os indicadores individuais: DIC, FIC, duração e frequência de interrupção individual, respectivamente, sendo esses relacionados à continuidade. Estabeleceram-se, ainda, outros indicadores relacionados com o tempo de atendimento de emergência: TMA (Tempo Médio de Atendimento), FMA (Frequência Média de Atendimento), e o TAI (Tempo de Atendimento Individual).

O Projeto de Qualidade do Estado previu o estabelecimento de etapas de implementação de padrões para homogeneizar o nível de qualidade entre as concessionárias do Estado, tendo sido instituído um tempo para a adaptação, transição e maturidade das empresas. Esses prazos de evolução para a melhoria da qualidade mostraram-se de significativa importância, tendo em vista que os dados iniciais para consolidação dos valores não refletiam a realidade, por serem manipulados ou coletados sem critérios. Isso implicou em significativas emergências nas concessionárias, inclusive com suspensão dos serviços de manutenção programada, pois os limites estabelecidos foram violados bem antes do final do período de análise. A introdução de padrões diferenciados para as etapas posteriores, transição e maturidade, permitiram às concessionárias a necessária atuação para consolidação de valores reais de DEC, FEC e TMA, bem como se estabeleceu metas factíveis de evolução.

Também para os indicadores e padrões de qualidade do atendimento comercial, adotaram-se etapas de adaptação e maturidade, sendo que na primeira iniciaram-se os trabalhos para a definição de metodologia de apuração do indicador de perdas comerciais, a ser controlado na etapa de maturidade. Na etapa de maturidade, adotou-se novos padrões de qualidade, passando a ser controladas, também, as perdas comerciais.

Tanto as perdas técnicas como comerciais foram objeto de análise durante o processo de revisão tarifária, tendo sido estabelecido índices de redução visando uma gestão direta da concessionária para a sua progressão (ANEEL, 2003c).

A partir da instituição da ANEEL e das agências estaduais, e celebração de contratos de concessão, inicia-se um efetivo controle da qualidade das informações enviadas pelas empresas e avaliação do desempenho desses valores, comparando esses com padrões pré-estabelecidos, constantes nos contratos e resoluções específicas, e base histórica.

A ação fiscalizatória exercida pelo órgão regulador tem levado as empresas a investirem em novas tecnologias, modernizações, bem como melhoraram seus processos de gestão. Como exemplo, cita-se o SISQ-E que padronizou e sistematizou o acompanhamento de índice de desempenho do sistema, que é coletado e avaliado pela Agência Reguladora.

Além da análise de dados encaminhados pelas concessionárias e fiscalizados pela CSPE, a ANEEL implantou equipamentos em algumas unidades consumidoras, que permite a verificação de tempos em tempos se aquele ponto recebeu regularmente eletricidade, e o tempo em que o mesmo ficou sem energia. Esse projeto foi denominado ARGOS e se tornou um referencial nas regiões onde estão instalados por promoverem um acompanhamento da continuidade do suprimento, de forma direta e ininterrupta, confirmando ou confrontando índices apresentados pelas concessionárias.

A metodologia de fiscalização toma por base os padrões de qualidade constantes no contrato de concessão, e havendo diferença entre os valores apurados com os padrões estabelecidos, as concessionárias são notificadas, através da emissão de TN - Termo de Notificação, do qual ela pode recorrer, justificando as não conformidades apontadas, ou reconhecer as mesmas. Os recursos são apresentados para o Comissário Chefe e Equipe Técnica, processo que segue os passos estabelecidos na Resolução ANEEL 318/98, anteriormente comentada.

A Tabela 5.22 indica a atuação da CSPE entre 1998 a 2003 quanto à fiscalização da qualidade do produto e do serviço.

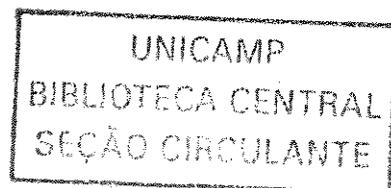


Tabela 5.22. Resultado da fiscalização da qualidade do produto e do serviço (1998 a abril/2003)

Discriminação	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Quantidade de Determinações	0	0	0	0	9		9
Quantidade de Recomendações	0	0	0	0	0		0
Quantidade de Não-Conformidade	0	0	0	0	5		5
Quantidade de Termos de Notificação	0	17	13	16	21		67
Quantidade de Autos de Infração	0	8	4	4	11		27
Quantidade de Termos de Ajustamento de Conduta	0	4	6	14	12		36
Total	0	29	23	34	58	0	

Fonte: CSPE, 2003a

Observação: Fiscalização de indicadores considerando o ano que foi efetuada a avaliação

É importante destacar que o fato de uma concessionária ser multada num processo de fiscalização, não indica que esta esteja praticando níveis de qualidade inadequados. O processo de fiscalização analisa a empresa como um todo e a multa normalmente é resultante de um problema pontual, podendo haver, também, atuação decorrente de caráter global. Através da Figura 5.9 pode-se acompanhar a evolução do DEC e FEC para as concessionárias do Estado de São Paulo, e nas Figuras 5.10 e 5.11, a evolução desses indicadores no período de 12 meses.

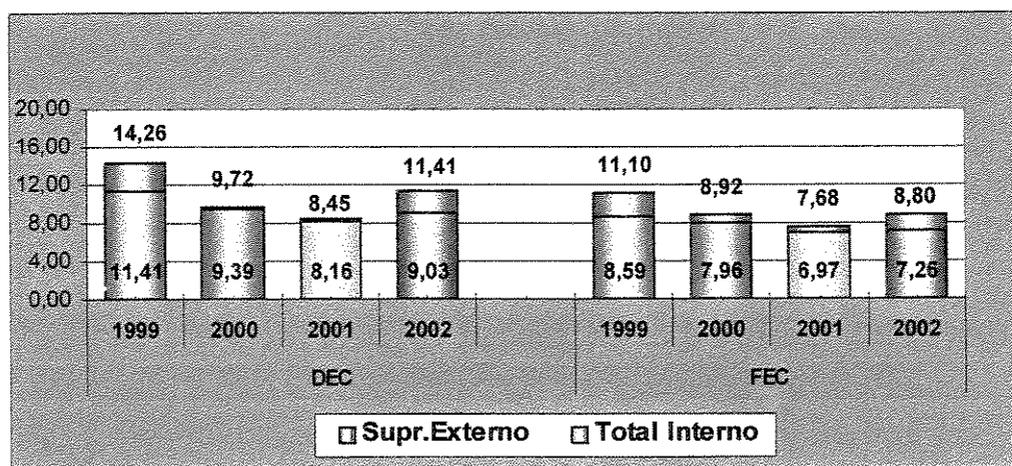


Figura 5.9 - Evolução do DEC e FEC (Concessionárias do Estado de São Paulo)

Fonte: CSPE, 2003g

Obs. Suprimento externo – total de tempo de interrupção decorrente de ocorrências no suprimento à concessionária (agente externo)

Interno – problema interno à concessionária para o fornecimento

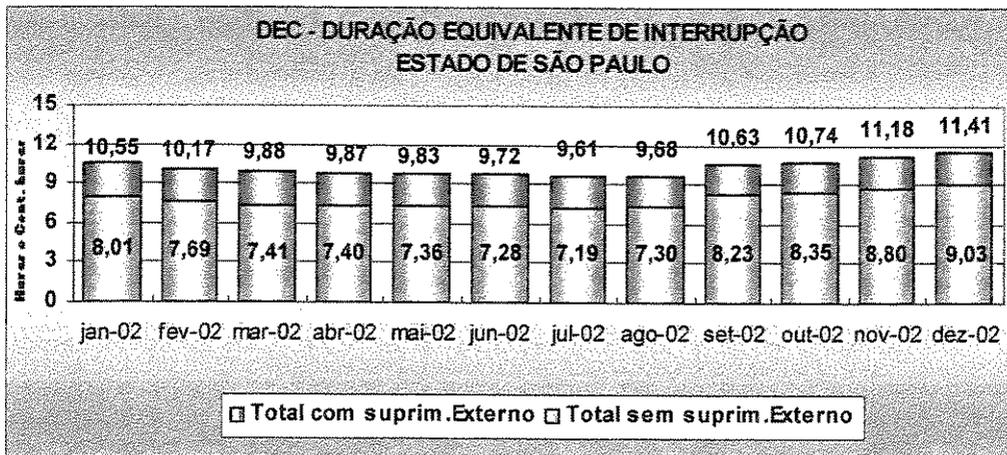


Figura 5.10 - Evolução do DEC (Concessionárias do Estado de São Paulo – 2002)

Fonte: CSPE, 2003g

Obs. Suprimento externo – total de tempo de interrupção decorrente de ocorrências no suprimento à concessionária (agente externo)

Interno – problema interno à concessionária para o fornecimento

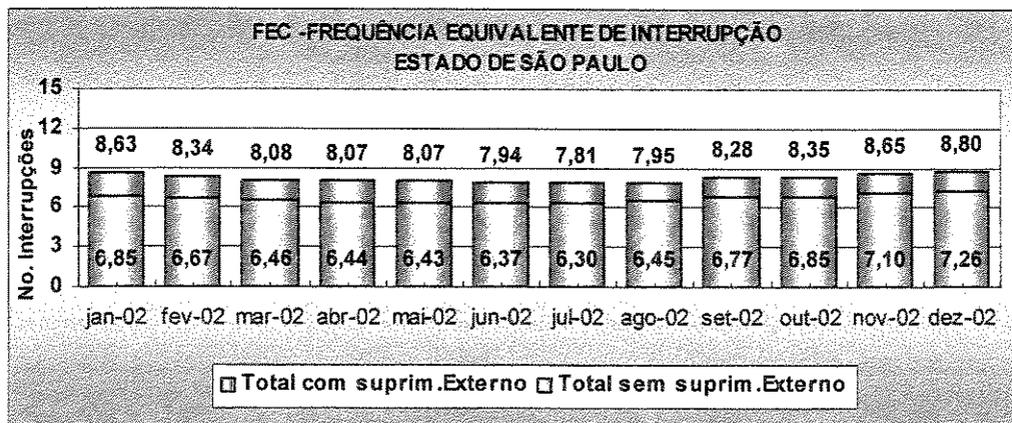


Figura 5.11 - Evolução do FEC (Concessionárias do Estado de São Paulo – 2002)

Fonte: CSPE, 2003g

Obs. Suprimento externo – total de tempo de interrupção decorrente de ocorrências no suprimento à concessionária (agente externo)

Interno – problema interno à concessionária para o fornecimento

Para as demais concessionárias brasileiras, a Portaria 046/DNAEE vigorou até 27 de janeiro de 2000, data em que a ANEEL publica a Resolução 024, a qual veio a estabelecer as disposições relativas à continuidade da distribuição de energia elétrica, em seus aspectos duração e

freqüência. Os fatores que levaram a ANEEL a rever a Portaria 046/DNAEE, de acordo com Suguimoto (2002), foram: (i) os padrões de continuidade definidos na Portaria 046/78 eram uniformes para todas as concessionárias; (ii) não estabelecia sanções às concessionárias pelo não atendimento dos padrões de qualidade; (iii) a Portaria encontrava-se desatualizada frente às novas mudanças tecnológicas; (iv) não exigibilidade de envio dos indicadores apurados ao órgão regulador; (v) formação dos conjuntos de unidades consumidoras a critério da concessionária; (vi) não estabelecia procedimentos de aviso aos consumidores das interrupções programadas; (vii) contratos muito diferenciados com relação a indicadores, padrões e penalidades; (viii) os consumidores tornaram-se mais exigentes.

Suguimoto (2002) apresenta os conceitos básicos adotados na Resolução 024/00 sendo estes: (i) procedimento de apuração auditáveis dos indicadores, desde o nível de coleta de dados das interrupções até a transformação desses dados em indicadores. Este procedimento permite no ato da fiscalização: (i) validar os indicadores apurados; (ii) apuração dos indicadores considerando interrupções maiores ou iguais a 3 (três) minutos e interrupções maiores ou iguais a 1 (um) minuto (as interrupções maiores ou iguais a 1 (um) minuto significa maior rigor no controle); (iii) estabelecimento dos indicadores individuais: DIC - Duração de Interrupção Individual por Unidade Consumidora (intervalo de tempo que no período de observação em cada unidade consumidora ocorreu descontinuidade da distribuição de energia elétrica); FIC - Freqüência de Interrupção Individual por Unidade Consumidora (número de interrupções ocorridas, no período de observação, em cada unidade consumidora) e DMIC - Duração Máxima de Interrupção Contínua por Unidade Consumidora (tempo máximo de interrupção contínua, da distribuição de energia elétrica, para uma unidade consumidora qualquer); (iv) obrigatoriedade de informação do nome do conjunto da unidade consumidora, metas mensais de DIC, FIC, DEC e FEC, além dos valores de DEC e FEC apurados no conjunto, na fatura de energia elétrica, com o objetivo de informar ao consumidor e estimular o acompanhamento quanto à qualidade; (v) estabelecimento da obrigatoriedade de dispor de sistemas ou mecanismos de atendimento emergencial gratuito, disponíveis todos os dias, 24 horas, acessíveis a qualquer localidade da área de concessão, para que os consumidores apresentem reclamações quanto a problemas relacionados ao serviço de distribuição de energia elétrica; (vi) estabelecimento de multas, a serem pagas diretamente ao consumidor, por violação dos indicadores individuais e no caso de

violação de indicadores coletivos, a ser pago à União, baseada na Resolução ANEEL 318/98; (vii) definição de procedimentos de melhoria contínua dos padrões de continuidade, com estabelecimentos de metas de melhoria dos padrões, ano a ano, obtidos através do agrupamento e comparação entre conjunto de unidades consumidoras das empresas do país, adotando como *benchmark*, aquele conjunto com melhor desempenho apurado dentro dos respectivos grupos.

Os indicadores individuais acima descritos já faziam parte do contrato de concessão das empresas paulistas, sendo que a concessionária, ao ser acionada pelo consumidor, era obrigada a apurar o padrão, e em caso de transgressão fazer o pagamento de multa diretamente ao reclamante. Porém, nas fiscalizações técnico/comercial efetuadas pela Comissão, caso seja verificado a existência de transgressões aos padrões comerciais, as concessionárias são notificadas para que efetuem os pagamentos aos consumidores que têm direito ao mesmo. Com base na Resolução 024/ANEEL/00, a partir de 2005 as concessionárias são obrigadas a apurar, automaticamente, a transgressão dos padrões, e no caso de descumprimento pagar multa ao consumidor, sem a necessidade de ser acionada.

Também existe um monitoramento de prazos efetuado pela CSPE, na questão do Atendimento Comercial, sendo que estes são comparados aos padrões individuais, estabelecidos nos Contratos de Concessão e na Resolução ANEEL 456/2000, prevalecendo o prazo que for mais favorável ao cliente.

Para o acompanhamento do atendimento comercial são analisados: o total de eventos, que é a quantidade de solicitações recebidas pelas concessionárias; a quantidade de ultrapassagem de uma VUP (Valor Unitário para cada Transgressão de Padrão), que significa que a concessionária não cumpriu ao padrão estabelecido; e a ultrapassagem de 2 ou mais VUP's, indicando que o tempo que a concessionária demorou foi maior ou igual a duas vezes o padrão estabelecido.

Na Figura 5.12 apresenta-se o resultado da análise no cumprimento do prazo para o atendimento a pedidos de ligação para fornecimento em baixa tensão. Observa-se que em 2002 foram solicitados 548.601 pedidos de ligação em baixa tensão, dos quais 9.460 pedidos levaram mais de 2 dias e menos que 4 dias para serem atendidos (padrão = dois dias), e 6.361 pedidos levaram 4 dias ou mais para serem atendidos. O tempo para religação de unidade consumidora, depois de cessado o motivo da interrupção, está indicado na Figura 5.13.

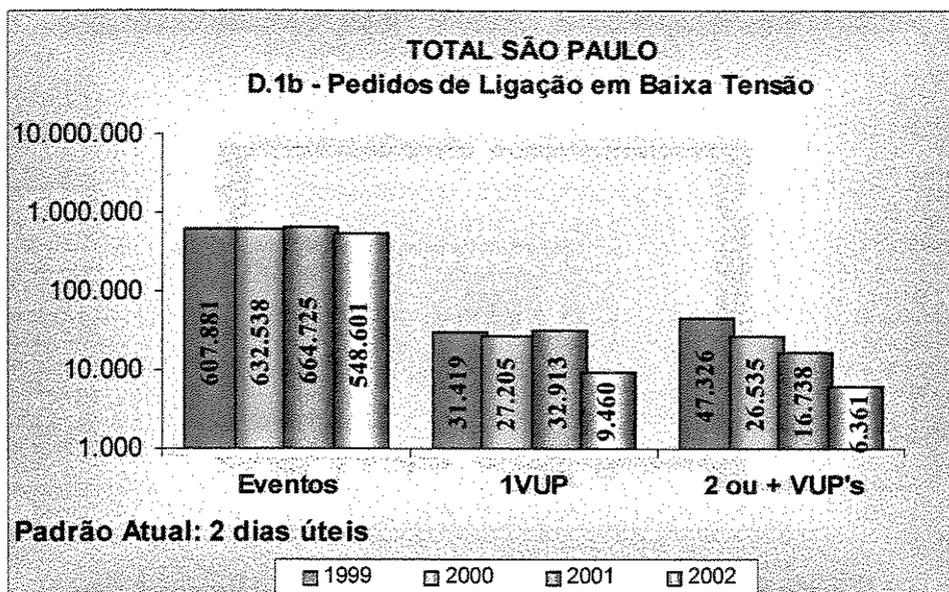


Figura 5.12 - Pedidos de Ligação em Baixa Tensão - São Paulo

Fonte: CSPE, 2003g

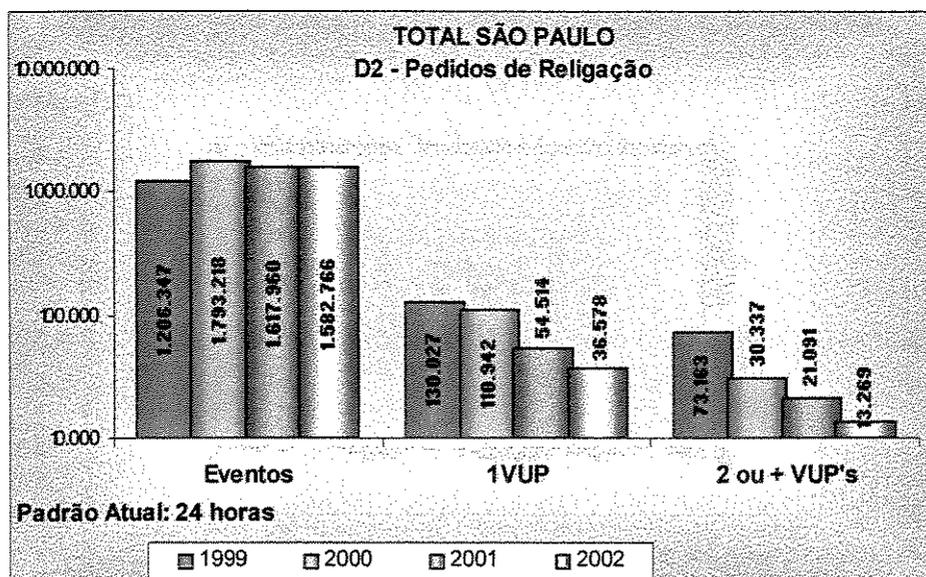


Figura 5.13 - Pedidos de Religação

Fonte: CSPE, 2003g

A forma da apuração do tempo de atendimento adotada pela CSPE, constante no contrato de concessão, vigorará apenas até dezembro de 2003, sendo que após esta data estes serão

substituídos por novos indicadores, estabelecidos na Resolução nº 520, de 17 de setembro de 2002.

Os novos indicadores são:

- Tempo Médio de Preparação (TMP): é tempo médio de preparação da equipe de atendimento de emergência, expresso em minutos;
- Tempo Médio de Deslocamento (TMD): é tempo médio de deslocamento da equipe de atendimento de emergência, expresso em minutos;
- Tempo Médio de Mobilização (TMM): é tempo médio de mobilização da equipe de atendimento de emergência, expresso em minutos;
- Percentual do Número de Ocorrências Emergenciais com Interrupção de Energia (PNIE): é percentual do número de ocorrências emergenciais com interrupção de energia elétrica, expresso em %.

Quanto ao nível de tensão, ditado pela Portaria 047/78 do DNAEE, estes foram atualizados e consolidados pela Resolução 505/ANEEL, de 26 de novembro de 2001, sendo que os motivos para essa revisão, assinalados por Suguimoto (2002) foram: (i) estabelecer novos critérios e procedimentos de medição de tensão; (ii) adequar as exigências dos consumidores quanto ao requisito de conformidades da energia elétrica; (iii) atualizar padrões de conformidade às novas mudanças tecnológicas; (iv) estabelecer sanções no caso de descumprimento dos limites admissíveis de tensão.

Os conceitos básicos adotados na Resolução 505/01 são: (i) obrigatoriedade de avaliar a conformidade dos níveis de tensão, através de indicadores individuais e coletivos, nos pontos de conexão à Rede Básica, conexão entre concessionárias e ponto de entrega de energia às unidades consumidoras; (ii) estabelecimento dos indicadores individuais: DRP - Duração Relativa da Transgressão de Tensão Precária (indicador referente à duração relativa das leituras de tensão, nas faixas de tensão precária, no período de observação definida, expresso em percentual), DRC - Duração Relativa da Transgressão de Tensão Crítica (indicador referente à duração relativa das leituras de tensão, nas faixas de tensão crítica, no período de observação definida, expresso em percentual) e indicador coletivo, ICC – Índice de Unidades Consumidoras com Tensão Crítica (indicador referente ao percentual da amostra com transgressão de tensão crítica), sendo estes

indicadores obtidos através de medições de tensão amostral, definidos pelo órgão regulador; (iii) estabelecimento de critérios de medição e requisitos mínimos dos equipamentos de medição de tensão, podendo o consumidor acompanhar o serviço; (iv) obrigatoriedade de informar ao consumidor, na fatura de energia elétrica, o valor da tensão nominal disponibilizada no ponto de entrega e os limites adequados, expressos em volts (V) ou quilovolts (kV); (v) estabelecimento de indenizações, a serem pagas diretamente ao agente afetado pela prestação de um serviço inadequado; (vi) estabelecimento de maior rigor nos prazos de regularização das tensões fora do padronizado, com prazos decrescentes ao longo de um período (Sugimoto, 2002).

Além dos indicadores de qualidade e prazos no atendimento comercial, a CSPE acompanha outras obrigações estabelecidas nos contratos de concessão das empresas paulistas, dentre as quais destacam-se:

- Planos e resultados das inspeções e aferição de equipamentos de medição instalados nas unidades consumidoras;
- Resultados de pesquisa de satisfação efetuada com os consumidores;
- Relatórios de acidentes envolvendo empregados, contratados e terceiros;
- Relatórios sobre programas/atendimentos sociais
- Relatório sobre o mercado e faturamento;
- Relatório contendo a relação dos consumidores atendidos em alta tensão;
- Relatório contendo planejamento de obras e investimento em alta tensão.

Com a publicação das Resoluções 024/2000, 505/2002 e 520/02 deixa de fazer sentido o anexo de qualidade integrante do contrato de concessão das empresas paulista, perdendo-se com isso a regionalização dos padrões de qualidade, um dos objetivos da descentralização das atividades da ANEEL.

5.8. Atuação da CSPE frente a algumas lacunas da regulação setorial e casos particularizados

A análise feita até o momento considerou apenas a atuação do órgão regulador estadual no cumprimento de suas atividades delegadas pela ANEEL, atuação esta totalmente fundamentada em normas setoriais.

Existem, porém, lacunas na legislação e peculiaridades em cada estado, para as quais, dificilmente, haverá uma resolução ou lei que as considere adequadamente. Alguns casos conduzidos pela CSPE, na ausência de uma regulação específica, levaram a agência estadual a buscar pactos com as concessionárias associados à forma de atuação no relacionamento destas com seus consumidores. Não se efetivando a possibilidade de pacto entre as concessionárias e os consumidores, passou-se a buscar um consenso entre as concessionárias e o órgão regulador, objetivando prover o estado de “acordos” através dos quais se viabilizaram ações homogêneas em todo o território em questão. Tal procedimento foi adotado admitindo ser de competência da CSPE a regulação complementar.

Como exemplos, citam-se os acordos feitos com as empresas para as seguintes questões: indenização de danos em aparelhos elétricos provocados pela prestação de serviços na rede de energia elétrica; cobrança dos custos de remoção e re-locações de postes; e mediações no sentido de padronizar a atuação das concessionárias na condução de programas de regularização da medição.

Estas ações/acordos do órgão regulador com as concessionárias tiveram e têm por objetivo padronizar a atuação das concessionárias, bem como preencher lacunas da regulamentação vigente, conforme comentado anteriormente. Assim, alguns destes acordos foram discutidos posteriormente com a ANEEL, visando dar ciência das particularidades do estado e, se possível, analisar a viabilidade de transformá-los em regulação geral. Discute-se, na seqüência, tais assuntos tratados pela CSPE

5.8.1. Ressarcimento de danos decorrentes do sistema elétrico - PID

Considerando que um dos papéis das agências de regulação é atuar como âncoras nas relações entre as empresas de serviços públicos concedidos e os consumidores, as questões de indenização de danos sofridos pelos consumidores, decorrentes da prestação do serviço de energia elétrica, requisitaram expressiva intervenção da CSPE, motivando, portanto uma reavaliação dos procedimentos ora em vigor. Estas questões são oriundas, muitas vezes, de regras difusas ou até da inexistência destas. Assim, elas podem ser minimizadas, ou até eliminadas, pela negociação de procedimentos padronizados entre os agentes.

A experiência no setor vem demonstrando, há anos, que as concessionárias de energia elétrica têm entendimentos e procedimentos os mais diversificados, quanto à matéria relativa ao ressarcimento de danos sofridos pelos consumidores. A par disso, em todas as oportunidades em que ocorreu intervenção da CSPE, evidenciou-se a necessidade da criação de normas que possibilitassem atuação de forma sistemática e uniforme das concessionárias.

Segundo Landini *et al* (2001), a CSPE buscou analisar o assunto de forma abrangente, envolvendo pesquisas na legislação de defesa do consumidor, nos manuais de organização e procedimentos das concessionárias de distribuição do Estado de São Paulo e na própria Constituição Federal, de forma a obter resultado com inequívoca legitimidade, além de considerar o atual estágio de desenvolvimento do setor elétrico em relação à comprovação de fatos e efeitos decorrentes da prestação dos serviços.

As poucas normas existentes sobre o tema nas concessionárias do setor elétrico paulista, além de possuírem conteúdo personalizado, são omissas e carecem de uma sistematização que as tornem de aplicação ampla, simples e eficiente, no sentido da solução a ser dada às eventuais solicitações de ressarcimento, e que não fiquem na dependência de uma decisão unilateral. Estas devem ser frutos de uma política interna da concessionária que reconheça a situação de desigualdade em relação às eventuais vítimas dos eventos danosos, e que incluam a legislação vigente em relação aos direitos do consumidor.

Após análise do problema pela CSPE, a qual tomou por base o Artigo 14 § 3º do Código de Defesa do Consumidor (“o fornecedor de serviços só não será responsabilizado quando provar: I – que tendo prestado o serviço o defeito inexiste; II – a culpa exclusiva do consumidor ou de

terceiro”), e discussões promovidas com as concessionárias, ficou acordado o seguinte procedimento para o processo de ressarcimento de danos, constante na Cartilha da CSPE (CSPE, 2000b):

1. quando o concessionário, ao responder solicitação de ressarcimento do consumidor, exigir previamente à sua decisão final um ou mais orçamentos para avaliação do reparo solicitado, estará se comprometendo, indiretamente, à efetivação do ressarcimento solicitado, sendo que os custos decorrentes da obtenção dos demais orçamentos exigidos, além daquele em que se efetivará a execução do serviço de reparo, se houver, deverão ser também por ele suportados;
2. para a comprovação da qualidade do serviço prestado ao consumidor na data e horário contidos no pedido do ressarcimento, o concessionário deverá apresentar gráficos e registros que comprovem, de forma inequívoca, a inexistência de problemas de desempenho do sistema elétrico;
3. são considerados como requisitos da boa prática da prestação dos serviços, a correta proteção da rede às interferências externas. A concessionária deverá obter a comprovação das particularidades da ocorrência em instalações elétricas de unidades consumidoras circunvizinhas àquela que registra a solicitação;
4. no caso do dano ter sido originado por um terceiro agente como, por exemplo, um abalroamento de poste por veículo, embora possa se responsabilizar o agente ativo e dele procurar o recebimento dos prejuízos, cabe a concessionária, em primeira instância, indenizar seu consumidor em decorrência do dano ter sido causado pelos meios físicos da rede da concessionária.

Também ficou acordado que o indeferimento se caracterizará quando:

1. o concessionário não dispuser de registro de ocorrência para o alimentador e transformador de suprimento à unidade consumidora do reclamante, sendo a mesma a única solicitação existente para esta data, horário e local. A ocorrência será caracterizada por qualquer forma de registro, tanto aqueles decorrentes do contato dos consumidores (telefone, e-mail, carta, balcão de agência, etc.) quanto os decorrentes de falhas de desempenho ou de ocorrências no sistema próprio ou interligado com influência naquela unidade consumidora;

2. estiver configurada que a potencialidade do evento registrado não é suficiente para causar o dano a que se solicita ressarcimento, em função das características do equipamento danificado. A configuração da potencialidade de eventos, de uma forma geral, deve ser evidenciada através de estudos específicos e contar com as particularidades decorrentes de rede, inerentes ao fornecimento da unidade consumidora solicitante, a ser caracterizado após a conclusão do projeto de P & D cooperativo, ora em desenvolvimento pela USP. Portanto, os estudos de caracterização da potencialidade de eventos decorrentes de falhas do sistema elétrico não se encontram disponíveis atualmente e deverão ser gradativamente integrados aos mecanismos de análise de PID's, sempre que for obtido o consenso entre concessionárias e órgãos reguladores sobre a sua aplicabilidade.

As análises de PID's desenvolvidas pelas concessionárias deverão incluir identificações do sistema elétrico que supre a unidade consumidora, por exemplo, o alimentador e a unidade (ou Estação) transformadora para consumidores em baixa tensão - (110)127/ 220 volts (CSPE, 2000b).

Desta forma, tal procedimento se caracteriza como a constituição de uma "Resolução Complementar", desenvolvida pelas concessionárias e CSPE, que vem apresentando significativa redução de atrito no controle do procedimento das concessionárias para com os consumidores, ao mesmo tempo em que estimula as mesmas a buscar soluções de P & D que viabilizem a comprovação, sem sombra de dúvida, da inexistência de potencialidade do evento na rede em relação ao dano solicitado, o que evita uma evolução do embate jurídico sobre a questão.

5.8.2. Compartilhamento de Infra-Estrutura: Custos de Relocação e Remoção de Postes de Sustentação da Rede de Energia Elétrica

Constata-se como matéria de interesse das concessionárias a instituição de procedimentos comuns e uniformes a serem adotados visando minimizar, e até eliminar, questões advindas da inexistência de regras para a cobrança dos custos de remoções e re-locações de postes de sustentação da rede distribuidora de energia elétrica, de uso compartilhado, existentes nas vias públicas.

Existe a necessidade de estabelecimento de norma de procedimento quanto a essa cobrança, custos do serviço de remoção de postes, no sentido de se evitar uma espécie de “operação casada”, em razão das concessionárias condicionarem a remoção e relocação desses postes, a pagamentos de valores correspondentes a outros agentes, o que é vedada no Código de Defesa do Consumidor (Landini, 2001).

O artigo 109 da Resolução ANEEL nº 456/2000, que elenca os serviços cobráveis, realizados a pedido do consumidor, não menciona a hipótese de remoção de postes. Mas, ocorre que, quando das solicitações de remoções e relocações de postes, as concessionárias de energia elétrica, em razão da Resolução Conjunta nº 001, de 24 de novembro de 1999, que aprova o regulamento conjunto para compartilhamento de infra-estrutura entre os setores de energia elétrica (ANEEL), telecomunicações (ANATEL) e petróleo (ANP), têm incluído nos orçamentos apresentados aos consumidores solicitantes valores relativos ao uso compartilhado. Especialmente quando associados aos serviços de telecomunicações (telefonia, TV a cabo, fibra óptica), as concessionárias consideram tal cobrança correta. Este regulamento define infra-estrutura como sendo as servidões administrativas, dutos, condutos, postes e torres, de propriedade, utilizadas ou controladas, direta ou indiretamente pelos agentes que exploram os serviços a eles afetos, bem como cabos metálicos, coaxiais e fibras óticas, não ativadas.

No Parágrafo 1º, do Artigo 6º, da Lei nº 8987, de 13 de fevereiro de 1995, admite-se o uso compartilhado da infra-estrutura, visando a otimização de recursos, a redução de custos operacionais, além de outros benefícios aos usuários dos serviços prestados.

As concessionárias de energia elétrica ao cederem, mediante contratos, suas instalações para o uso compartilhado de infra-estrutura aos demais setores, em especial de telecomunicações, não o fazem de forma gratuita, razão pela qual auferem receitas específicas com a cessão da área do poste a ser removido ou relocado (Landini, 2001).

Para Landini, (2001), se nesses contratos para utilização de infra-estrutura por terceiros a concessionária de energia elétrica não considera a probabilidade de eventuais pedidos de remoção ou re-locação na composição do custo unitário de sua infra-estrutura, não é justo que, depois, venha transferir o ônus decorrente de sua “falha” ao consumidor de energia elétrica, que muitas vezes não é usuário dos demais serviços disponíveis nos referidos postes.

Por essa razão, entende a CSPE, amparada em parecer jurídico, que a relação de consumo é estabelecida entre o concessionário dos serviços públicos de energia elétrica e o consumidor, sendo indevido qualquer outro valor a ser cobrado do solicitante, a título de serviços de terceiros, pois afronta a Política Nacional de Relações de Consumo, contida no art. 4º e seus incisos, do Código de Defesa do Consumidor. Não se pode permitir a inclusão, nos valores a serem cobrados, de eventuais serviços na forma de compartilhamento de infra-estrutura, em razão de seus agentes não estarem inseridos na relação de consumo estabelecida entre concessionário de energia elétrica e consumidor desse serviço, bem como por não haver considerado no custo unitário da infra-estrutura compartilhada eventual necessidade de sua remoção ou relocação.

Assim procedendo, as concessionárias distribuidoras dos serviços públicos de energia elétrica não estarão apenas obedecendo às disposições contidas no Código de Defesa do Consumidor, mas também observando a Política Nacional de Relações de Consumo, evitando-se eventuais conflitos, por práticas abusivas, entre o concessionário de energia elétrica e o consumidor desses serviços, que é, e será tido sempre, como o elo mais frágil nesta relação de consumo.

Entretanto, apesar de todo o empenho e acordo firmado em São Paulo de adequação de custos, nos casos de remoção e relocação de postes, coube às agências conveniadas, ANEEL, ANATEL e ANP, emitirem nova resolução, caracterizando que ao agente solicitante do serviço recaia todos os custos dos serviços necessários para o seu ingresso ao compartilhamento ou, no caso de terceiros, ao atendimento de seu pleito de relocação ou de remoção do equipamento ou instalações afetadas.

Entretanto, a CSPE continua a buscar suporte ao seu entendimento de que o concessionário aufere receita para a locação de sua infra-estrutura e conseqüentemente, cabe ao mesmo incluir em sua receita de locação parcela de previsão de gastos com a relocação e remoção de infra-estrutura em função do seu histórico de atendimento aos pedidos de consumidores em sua área de concessão.

5.8.3. Regularização de fornecimento de energia elétrica em favelas e áreas irregulares

São inúmeros os condicionantes para atendimento do fornecimento de energia em condições irregulares, sendo estas caracterizadas por ocupações em áreas de proteção ambiental, terrenos públicos ou de particulares, debatidos dentro da CSPE. Esta é uma realidade dos grandes centros urbanos e que em algum momento deverá receber um tratamento diferenciado e direcionado para solução dos problemas de forma integral, ou seja, de infra-estrutura, de ocupação do solo e de viabilização de suportabilidade econômica dos serviços prestados.

Neste enfoque, quando do processo de regularização das medições por parte das concessionárias, identificou-se inúmeros problemas de ordem estrutural, social e de legitimidade de ocupação das áreas em questão.

No entender da CSPE, não é responsabilidade do concessionário a identificação de regularidade das unidades consumidoras que solicitam a ligação de energia elétrica, em questões como o caso de invasões de áreas de mananciais, terras de terceiros ou públicas, reservas ecológicas, etc. Entretanto, não pode o concessionário deixar de atender a um pedido de ligação quando não expressa a identificação da ilegalidade da unidade consumidora em questão, do direito civil e ambiental, ou quando há risco à pessoa, comunidade ou ao bem público.

Através de programas de regularização da medição, que envolvem desde instalações regulares da rede de distribuição até a colocação dos padrões de entrada (poste e caixa do medidor e o próprio medidor), a concessionária visa, além de minimizar os riscos inerentes a um fornecimento irregular, diminuir suas perdas comerciais e técnicas advindas de uma ligação clandestina, ou de ausência da medição.

Esta situação de fornecimento irregular, além de colocar em risco a integridade física da população, causar prejuízos financeiros à concessionária, também penaliza a empresa quanto aos padrões de qualidade que esta é obrigada a manter, visto estas ligações irregulares comprometerem o fornecimento a consumidores ligados regularmente na mesma rede.

A CSPE, acionada pelas comunidades envolvidas nos programas de regularização, ou por demandas apresentadas por Procuradores de Justiça, Câmaras Municipais, Assembléia Legislativa, Organizações Não Governamentais – ONG's, as quais solicitavam providências

quanto ao fornecimento irregular de energia elétrica em diversas áreas do Estado de São Paulo, passou a ter uma ação mais efetiva para condução destes problemas.

Do lado do consumidor, ao mesmo tempo em que este se vê mais protegido por uma ligação regular de energia elétrica, acaba por ter um consumo registrado e faturado corretamente. Isto é, aquele cidadão que se valia de um fornecimento irregular ou clandestino, e em outros casos nos quais o faturamento se dava com base em uma taxa mínima⁵⁰, se vê diante de uma fatura de energia elétrica com valor muito acima de se suas possibilidades de liquidação.

A ação da CSPE, através de mediação e co-participação nos processos de regularização, se deu no sentido de promover uma gradual adaptação desta população à nova realidade, caracterizando a necessidade de efetivação da relação comercial, consumidor-concessionária, porém evidenciando a obrigatoriedade de haver ações sociais por parte da concessionária voltadas para o esclarecimento a esta população quanto aos seus direitos e responsabilidades enquanto consumidor.

Já a ação da CSPE junto às Procuradorias de Justiça, Câmaras Municipais e outros órgãos de governo ou não, se dá no sentido de chamar a atenção para outros problemas que a população mais carente do estado, que habita áreas irregulares, está sujeita.

Através de visitas realizadas em favelas⁵¹ pôde-se verificar que, em muitos casos de fornecimento irregular de energia elétrica, estes não se configuram o principal risco a que a população está sujeita. As favelas se caracterizam por precárias condições de infra-estrutura como um todo, principalmente água e saneamento.

No Anexo 3 apresenta-se fotos tiradas em 2002, as quais retratam as condições de habitação em favelas, demonstrando a precariedade não apenas do fornecimento de energia elétrica.

A CSPE, ao mesmo tempo em que promove discussões com as concessionárias visando adotar medidas que minimizem os riscos inerentes a um fornecimento irregular de energia

⁵⁰ Governos anteriores no Estado de São Paulo promoveram a caracterização de suporte social, aos consumidores de baixa renda, propiciando o pagamento de tarifas fixas de 30 ou 50 kWh, independentemente dos montantes consumidos. Este quadro se estabeleceu durante o período estatal dos concessionários e permaneceu durante o início do período da privatização das empresas de distribuição do setor elétrico, tendo um número de beneficiários significativo até o presente

⁵¹Foram realizadas visitas nas Favelas: do Gato, do Pantanal e do Guarujá.

elétrica, vem também atuando no sentido de interagir com outros órgãos de governo, para que ações mais integradas sejam desenvolvidas, visando tornar estas áreas ocupadas com melhores condições no fornecimento não só de energia elétrica, como e principalmente de água e tratamento de esgoto. Porém, enquanto o governo do estado não sinalizar suas prioridades nas áreas de infra-estrutura, através de um planejamento integrado envolvendo os setores de energia, água, saneamento, habitação, dentre outros, dificilmente haverá ações concretas que diminuam a exclusão social.

Uma primeira ação desenvolvida pela CSPE, voltada para a necessidade de se ter um planejamento integrado para a solução dos problemas da população que habita áreas irregulares, foi a promoção de um Seminário desenvolvido em julho de 2000, na USP, que contou com representantes do Ministério Público, da Secretaria de Habitação, do Meio Ambiente, das Concessionárias do Estado, dentre outros; oportunidade na qual evidenciaram-se vários limites legais a que cada órgão está sujeito na condução dos seus serviços, e no caso das concessionárias de energia elétrica, as penalidades impostas quando estas prestam serviços em áreas impróprias, como por exemplo, mananciais.

Esta atitude da CSPE evidenciou o quanto é importante a presença de um órgão regulador estadual, não só para fiscalizar as concessionárias de energia elétrica no Estado, mas sobretudo atuar de acordo com as demandas locais e em respeito às características regionais.

Dentro deste contexto, Bajay (2000) chama a atenção para a necessidade da participação do Estado na elaboração de um bom planejamento indicativo: “Não dá para imaginar órgãos reguladores nos Estados Brasileiros funcionando de uma forma eficiente sem contar com diretrizes sólidas, que retratem bem a realidade e aspirações locais, emanadas de um bom planejamento indicativo, executado nestes mesmos Estados. Caso contrário, os novos órgãos reguladores estaduais correrão um forte risco de se tornarem meros agentes fiscalizadores terceirizados da ANEEL”.

Capítulo 6

Conclusão e Recomendações

As conclusões a seguir tomam por base os objetivos elencados pelo convênio de cooperação assinado entre ANEEL e CSPE, avaliando a sua operacionalização, tanto em função da relação consumidor versus concessionária, quanto na aplicação e adequação da regulação do novo setor elétrico. São evidenciadas as principais distorções ocorridas no convênio, e a necessidade de melhor definição do papel de uma agência reguladora estadual. Esta deve ser um braço da ANEEL no Estado, atuando simplesmente como um fiscal da Agência Federal, ou deve pautar sua atuação com base nas características do mercado paulista e evolução tecnológica alcançada pelas concessionárias?

No Capítulo 4, apresentou-se as atividades previstas de serem descentralizadas, evidenciando que, em virtude da maturidade adquirida pela CSPE, o escopo de suas atividades foi ampliado, inclusive passando a agência a executar funções plenas de registro e regularização de plantas geradoras.

O Estado de São Paulo, de forma pioneira, desenvolveu padrões de qualidade esperados na prestação dos serviços de energia elétrica, ainda sob a ótica da Secretaria de Estado de Energia e do processo paulista de privatização. Em função deste avanço, os contratos das concessionárias do Estado foram firmados contendo as características regionalizadas e específicas de cada concessionária em sua área de concessão, garantindo a obrigatoriedade de evolução da qualidade na prestação do serviço, independentemente do agente que iria prestá-lo.

Assim, são inúmeros os itens nos quais o rigor na execução de certos serviços são particularizados à qualidade que o Estado já atendia o seu mercado, que de certa maneira, já contemplava o que iria ser firmado no convênio com a ANEEL (“formulação de padrões regionais para o controle e fiscalização da qualidade do serviço”).

Com o estabelecimento do Convênio, a CSPE passou a desenvolver ações de fiscalização, controle e regulação complementar que a conduziram a uma evolução tecnológica para melhor execução dessas atividades, bem como foi possível identificar lacunas e sobreposições na regulação existente, participando, lado a lado, com a agência federal, na revisão do arcabouço regulatório e na introdução de novas resoluções que vieram a ser consolidadas nos primeiros anos de atividade das agências federal e estadual.

Face ao desempenho apresentado e sua integração com as universidades do Estado, a CSPE passou a prover esforços conjuntos na busca de evolução do escopo de ações delegadas. Um grande avanço nesse sentido foi a análise que passou a efetuar sobre os Programas de P&D e Eficiência Energética.

O convênio de descentralização assinado pela Comissão de Serviços Públicos de Energia do Estado de São Paulo é claro em seus objetivos, sendo que o cumprimento deste deverá ser suportado por repasse de verbas da Taxa de Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica. Assim, o órgão estadual deve planejar as suas atividades e incorporá-las num Plano de Metas, indicando os recursos financeiros necessários para o seu cumprimento, sendo este aprovado pela ANEEL.

A determinação dos escopos do Plano de Metas, entretanto, não contempla o espírito descentralizador do convênio, uma vez que as atividades a serem desenvolvidas pela Agência Estadual são determinadas pela ANEEL, e se quer são evidenciadas ações específicas para a região. Tal plano contempla características nacionais, algumas delas em franco desacordo com a evolução dos serviços prestados no Estado de São Paulo. Por exemplo, a caracterização efetiva dos níveis DEC e FEC, que já haviam sido consolidados e reconstituídos pelo Projeto de Qualidade paulista.

Também se observou com relação ao Plano de Atividades e Metas de 2003 uma inversão quanto a lógica seguida para o planejamento de atividades, uma vez que o contingenciamento imposto à ANEEL implicou na adequação das atividades à disponibilidade de recursos, com

expressiva depreciação do nível de atuação da CSPE, e conseqüentemente da continuidade e evolução dos serviços por esta prestados. Há de se salientar que a taxa de fiscalização continuou a ser arrecadada em sua plenitude, num total desrespeito aos consumidores, que não têm, como contrapartida, a plena execução dos serviços de fiscalização. Particularmente no Estado de São Paulo, a arrecadação supera em muito o montante de recursos que a ANEEL destina à CSPE, o que evidencia essa falta de contrapartida de serviços aos consumidores.

Outro aspecto relevante tem a ver com a receptividade da agência federal às premências do Estado, nos casos das fiscalizações e regularizações de plantas geradoras. O principal obstáculo a ser vencido está associado à tramitação do processo de licenciamento ambiental na Secretaria Estadual competente. Em 2002, a CSPE constituiu uma equipe própria para interagir junto à Secretaria do Meio Ambiente, de modo a identificar os principais obstáculos para agilização das licenças. Porém, sem o apoio orçamentário da ANEEL, esta equipe foi desfeita e posteriormente a ANEEL firmou convênio com Secretarias de Meio Ambiente de dez Estados com o mesmo objetivo estabelecido pela CSPE, chegando ao final do convênio sem nenhum resultado prático.

Muito embora não tenha havido apoio e incentivo da ANEEL para a condução dos trabalhos propostos pela CSPE junto à Secretaria de Meio Ambiente, e não tendo sido alcançado os objetivos esperados nos convênios firmados pela agência federal, esta passou a solicitar da CSPE uma efetiva interação com o órgão ambiental estadual para agilização de processos de licenciamento, levando a agência estadual a deslocar profissionais de outras áreas para esta atividade, uma vez que não mais existia a equipe anteriormente estruturada. Este é mais um exemplo de desperdício dos recursos que são pagos pelos consumidores paulistas para a fiscalização dos serviços.

Com relação aos processos administrativos, a CSPE passou a desenvolver mediações entre concessionárias e consumidores, e outros agentes, no sentido de buscar, mais rapidamente, soluções para os conflitos apresentados. Esta atividade requereu que os mediadores da CSPE exercessem a função, inicialmente, de forma impositiva. Porém, a evolução dessa atividade indicou os caminhos a serem trilhados pela agência e seus mediadores, buscando respaldo jurídico e administrativo, através de pareceres de juristas renomados.

Como exemplo da evolução dos processos de mediação pode-se citar a adoção do Termo de Ajustamento e Conduta - TAC, introduzido pioneiramente pela CSPE com base no parecer jurídico apresentado. Esse instrumento passou a fazer parte dos processos administrativos conduzidos pela CSPE, muito embora não previsto na Resolução 318/ANEEL, de 1998. A introdução do TAC tem o seu mérito, pois através deste a comunidade ou o agente que sofreu ações indevidas da concessionária são compensados. Nos processos punitivos conduzidos com base na Resolução 318/98, as multas são recolhidas aos cofres da ANEEL, sem nenhum benefício regional.

Outro mecanismo de ajuste, resultante do processo de mediação, se deu pela identificação de soluções de consenso em áreas onde há lacunas regulatórias, como relatado no Capítulo 5. Através de acordos firmados entre a agência e as concessionárias, estipulando ações ou regras de procedimentos a serem observados, estabeleceu-se uma padronização nos procedimentos adotados pelas concessionárias em todo o estado de São Paulo.

A maior proximidade e interação das concessionárias e consumidores com a agência estadual promoveu a organização administrativa da CSPE, com a criação de ouvidoria e mecanismos de controle e aferição da qualidade dos serviços prestados (fiscalização e controle centralizado das solicitações), bem como vem possibilitando uma maior participação da CSPE em assuntos, que a princípio, não é de sua competência, e que portanto não recebe contrapartida financeira da ANEEL.

Por exemplo, vem se verificando uma maior interação da agência estadual com outros órgãos de governo e organizações não governamentais, na tentativa de se traçar planos mais abrangentes para a solução de problemas originários da ocupação irregular do solo. Essa é uma tarefa extremamente difícil para a CSPE, uma vez que lhe falta legitimidade para condução de pleitos junto a outros setores de infra-estrutura, embora não lhe falte competência técnica.

Atualmente, verifica-se um grande distanciamento das agências estaduais quanto à participação na elaboração de resoluções para o setor. A ANEEL vem desenvolvendo centralizadamente as Resoluções, passando as agências estaduais a tomar conhecimento destas apenas no momento da Audiência Pública, isso somente quando existe obrigatoriedade da mesma, ou tomam conhecimento do ato normativo somente após a sua publicação oficial.

Exemplos dessa forma de atuação foram verificados nas questões de Universalização, critérios para classificação de baixa renda, reformulação de padrões de qualidade, dentre outros.

A não participação das agências estaduais na elaboração de resoluções vem contribuindo para que, após a publicação destas, haja grande questionamentos das concessionárias e consumidores quanto à interpretação e legalidade do ato. Essa ausência de discussão prévia, quanto à amplitude e abrangência de cada resolução, vem fazendo com que as agências estaduais dediquem grande parte do seu esforço em interpretar as resoluções, ampliando a necessidade de consultas e esclarecimentos junto à ANEEL, para adequar suas ações no cumprimento do ato normativo e no processo de orientação e fiscalização das concessionárias. Também em decorrência desse fato, as concessionárias de todo o País têm recebido orientações diversas para o mesmo assunto e os consumidores são tratados de maneira diferenciada. Isto demonstra que apesar da ANEEL ao centralizar a regulação, tenta manter uma coerência de ações nos Estados, na verdade ocorre o inverso, pois as diversas Superintendências da Agência Federal têm diferentes interpretações do mesmo texto quando questionadas pelas agências estaduais.

A descentralização como prevista inicialmente vem sendo progressivamente descaracterizada, de forma a limitar as agências estaduais às atividades operacionais de fiscalização, sendo esta descaracterização justificada pelo órgão federal por conta do contingenciamento. Caso esta situação não seja apenas circunstanciada pelo contingenciamento, confirmará a descaracterização do modelo inicial, perdendo com isto o espírito do legislador que era tornar as ações de fiscalização e regulação próxima do ambiente regulado. Nessa situação não mais se justifica a presença de uma agência reguladora estadual, uma vez que estas irão se tornar meros agentes fiscais da ANEEL. Assim, ao invés de agências estaduais poderia se ter filiais da ANEEL nos Estados.

Da mesma forma que a ANEEL vem chamando para si a execução de atividades anteriormente delegadas às agências estaduais, o MME também vem questionando a amplitude de atuação da agência federal, na definição de áreas de interface da política energética e da regulação.

Com uma melhor definição de ações do MME e ANEEL, pode-se abrir uma janela para a inserção de políticas regionalizadas dentro do setor elétrico, tão necessárias para o

desenvolvimento do País, abandonando-se o viés tecnicista que a ANEEL imprimiu dentro do processo de regulação e de fiscalização. Um exemplo máximo desse viés técnico foi o processo de revisão tarifária, com a elaboração de uma empresa referência, criada centralizadamente, sem a concorrência de dados que refletem a realidade da concessionária e de seu ambiente de atuação.

Somente através de uma melhor definição do papel que deve ser desempenhado pelas agências reguladoras estaduais, bem como o necessário respeito às características que estas agências são dotadas por serem autarquias especiais, estas poderão ampliar suas atividades, contribuindo, sobremaneira, para a sinalização de políticas públicas que redundem numa melhor prestação dos serviços de energia elétrica.

Com base no exposto recomenda-se para continuidade deste trabalho os seguintes estudos:

- comparar diferentes programas de privatização, para diferentes áreas, apontando diretrizes;
- papel do Estado para traçar planejamento integrado envolvendo as áreas de infraestrutura no caso de ocupações irregulares;
- desenvolvimento de trabalhos que promovam uma melhor compreensão das responsabilidades das concessionárias de energia elétrica, Estado, consumidores e agências de regulação;
- melhor definição do papel da ANEEL frente à nova realidade política nacional;
- discussão sobre a importância e papel dos Conselhos de Consumidores como sinalizadores da efetiva aplicação de políticas para o Estado.

Referência Bibliográfica

ABRADEE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA (2002) **Indicadores**. Referência disponível na Internet. <http://www.abradee.com.br>.

AGERBA – AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA, TRANSPORTE E COMUNICAÇÃO DA BAHIA (2002). **Relatório de Atividades 1999/2003**.

ALBUQUERQUE, P.F.C. *et al* (2003) **Atividades de Fiscalização Técnica e Comercial dos Serviços Públicos de Energia no Estado de São Paulo**. In: **III Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos**. Gramado/RS, maio de 2003.

ANEEL – AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (1998a) **Contrato de Gestão que entre si celebram a União Federal, por Intermédio do Ministério de Minas e Energia, e a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL**. Brasília, 2 de maio de 1998. Referência disponível na Internet. <http://www.aneel.gov.br>

_____ (1998b) **Contrato de Concessão 202/98 – Bandeirante**. Referência disponível na Internet. <http://www.aneel.gov.br>.

_____ (1998c) **Convênio de Cooperação e de Descentralização de Atribuições, Mediante Delegação de Atividades Complementares, que Entre si Celebaram a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e a Comissão de Serviços Públicos de Energia – CSPE, do Estado de São Paulo.** Convênio nº 296/98. Referência disponível na Internet. <http://www.aneel.gov.br>.

_____ (2001) **Manual do Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico do Setor Elétrico Brasileiro.** ANEEL, 2001.

_____ (2002a) **Prestação de Conta Anual – PAC 2002.** Referência disponível na Internet. <http://www.aneel.gov.br>.

_____ (2002b) **Convênios de Descentralização (2002).** Referência disponível na Internet <http://www.aneel.gov.br> .

_____ (2003a) **Tarifas/Revisão Tarifária.** Referência disponível na Internet. <http://www.aneel.gov.br>.

_____ (2003b) **Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor – IASC.** Referência disponível na Internet. <http://www.aneel.gov.br>.

_____ (2003c) **Tarifas/Revisão Tarifária/Audiências Públicas.** Referência disponível na Internet. <http://www.aneel.gov.br>.

ARCE – AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO ESTADO DO CEARÁ (2002). Relatório Anual 2001.

ARCON – AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO E CONTROLE DE SERVIÇOS PÚBLICOS (2002). **Relatório Anual de Atividades 2001.**

BAER, W.; MCDONALD, C. (1997) Um Retorno ao Passado? A Privatização de Empresas de Serviços Públicos no Brasil: O Caso do Setor de Energia Elétrica. In: **Planejamento e Políticas Públicas** – IPEA nº16, dezembro de 1997.

BAJAY, S.V. (2000) Política Energética, Planejamento e Regulação. In: **CENÁRIOS 2000 – Curso de Especialização sobre o Novo Ambiente Regulatório, Institucional e Organizacional dos Setores de Energia Elétrica e de Gás Natural.** Apostila Módulo IV – UNICAMP/EFEI/USP, São Paulo, 2000.

BAJAY, S.V. (2001) **Balanço sobre a Crise Energética** – Departamento Nacional de Planejamento Energético. Secretaria de Energia – MME, Brasília, agosto/2001.

BALBI, A.L.L. (2003) Avaliação das Atividades de Fiscalização Técnica e Comercial dos Serviços de Eletricidade na COELBA no Período de 1999 a 2002. In: **III Congresso Brasileiro de Regulação dos Serviços Públicos Concedidos.** Gramado/RS, maio de 2003.

BAUMOL, *et al* (1982) **Contestable Markets and the Theory of Industry Structure.** Editora Harcourt Brace EUA, 1982.

BLANCHET, L.A. (1999) **Concessão de Serviços Públicos.** 2º Edição – Curitiba – Juruá, 1999.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (2003) **Privatizações.** Referência disponível na Internet. <http://www.bndes.gov.br>.

BOA NOVA, A.C. (2001) **A Quem Serve a Ouvidoria?** In: **II Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos**. São Paulo, outubro de 2001.

CARBONELL, E.; MUGA, J.L. (1996) **Agências y Procedimento Administrativo em Estados Unidos de América**. Madri, Marciel Pons, 1996.

CAVALIERO, C.K. (2003) **Inserção de Mecanismos Regulatórios de Incentivo ao Uso de Fontes Renováveis Alternativas de Energia no Setor Elétrico Brasileiro e no Caso Específico da Região Amazônica**. Tese (Doutorado). UNICAMP, 2003.

CORREIA, J.S.S.; REIS, L.B. (1998) **Diretrizes Para a Regulação da Distribuição de Energia Elétrica**. In: **III Congresso Brasileiro de Planejamento Energético**. São Paulo, 1998

CSPE – COMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO (2000a) **Relatório da Ouvidoria – 2000**. Documento Interno CSPE, 2000.

_____ (2000b) **Cartilha – Pagamento por Indenização de Danos**. Documento Interno CSPE, 2000.

_____ (2000c) **Análise do Programa de Regularização da Medição**. Documento Interno CSPE, 2000.

_____ (2002) **Relatório de Pesquisa e Desenvolvimento**. Documento Interno CSPE, 2002.

_____ (2003a) **Relatório Interno. Área Institucional**, 2003.

_____ (2003b) **Concessões – Mapa da Área de Concessão**. Referência disponível na Internet. <http://www.cspe.sp.gov.br>.

_____ (2003c) **Cooperativas de Eletrificação Rural**. Referência disponível na Internet. <http://www.cspe.sp.gov.br>.

_____ (2003d) **CSPE – Estrutura Organizacional**. Referência disponível na Internet. <http://www.cspe.sp.gov.br>.

_____ (2003e) **Relatório Interno – Ouvidoria**. Documento interno CSPE, 2003.

_____ (2003f) **Relatório Interno Ouvidoria – Classificação de Informações e Reclamações**. Documento interno CSPE, 2003.

_____ (2003g) **Relatório Interno – Acompanhamento de Indicadores**. Documento interno CSPE, 2003.

DEMSETZ, H. (1988) **Why regulate utilities?** Chicago Studies in Political Economy, Editora da Universidade de Chicado, 1988.

ELETROBRAS – CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S/A (1987) **Panorama do Setor Elétrico Nacional**, Rio de Janeiro, 1987.

_____ (1988) **Revisão Institucional do Setor Elétrico – REVISE**, 1988.

_____ (2003) **Plano Decenal da Expansão 2003 – 2012**, 2003. Referência disponível na Internet. <http://eletrobras.gov.br>.

ENERGIA BRASIL (2002a) **Relatório de Progresso nº 4**. Referência disponível na Internet. <http://energiabrasil.gov.br>.

_____ (2002b) **Oferta de Energia**. Referência disponível na Internet. <http://energiabrasil.gov.br>.

FERREIRA, K.L. (2000) **Privatização do Setor Elétrico no Brasil**. In: **A Privatização no Brasil – O Caso dos Serviços de Utilidade Pública**. BNDES, 2000. Referência disponível na Internet. <http://www.bndes.gov.br>.

FRANÇA, C.R.A. (1999) **Programas Sociais em Empresa Estatal de Serviço Público – Análise dos Projetos de Eletrificação de Áreas Residenciais Urbanas de Baixa Renda na Eletropaulo S.A. e de suas Perspectivas sob Gestão Privada**. Dissertação Mestrado. USP, 1999.

GREINER, P. (1994) **Bases para um Modelo Auto-regulador para o Setor Elétrico Brasileiro**. Tese (Doutorado) – FGV/EAESP, 1994.

GROTTI, D.A.M. (2000) **Teoria dos Serviços Públicos e sua Transformação**. In: **Direito Administrativo Econômico**. Malheiros Editores Ltda, 2000.

GUISLAIN, P; KERF, M. (1996) **Concessions – The Way to Privatized Infrastructure Sector Monopolies**. In: **Public Policy for Private Sector Infrastructure**. Washington. The International Forum for Utility Regulation and the World Bank Group, 1996.

IFE – INFORMATIVO ELETRÔNICO Nº 1.113 (2003a.) **ABRADEE Recorre Contra Revisão Tarifária**. 21 de maio de 2003. Referência disponível da Internet. <http://www.provedor.nuca.ie.ufrj.br/eletrobras>.

_____ Nº 1.112 (2003b) **ABRADEE – Distribuidoras Não Têm Como a Arcar com Programa de Universalização**. 20 de maio de 2003. Referência disponível da Internet. <http://www.provedor.nuca.ie.ufrj.br/eletrobras>.

_____ Nº 1.127 (2003c.) **Relatório do TCU aponta deficiências na gestão da ANEEL** 21 de maio de 2003. Referência disponível da Internet. <http://www.provedor.nuca.ie.ufrj.br/eletrobras>

JUCÁ, A.S. (1998) **Eletrificação Rural de Baixo Custo – Norma Técnica e Vontade Política**. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 1998.

JUSTEN FILHO, M. (1997) **Concessões de Serviços Públicos – Comentários das Leis 8987 e 9074 de 1995**. São Paulo – Dialética, 1997.

KANN, Z. (2002) **Histórico e Futuro das Agências Reguladoras**. In: **Regulação, defesa da concorrência e concessões**. FGV, Rio de Janeiro-RJ, 2002.

_____ (2003) **Agências Reguladoras em Debate**. Cood. Arnaldo Jardim. Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, 3 de abril de 2003.

KIMURA, M. *et al* (2001a) Atuação da Comissão de Serviços Públicos de Energia no Processo de Aprovação do Programa Anual de Combate ao Desperdício de Energia Elétrica. In: **II Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos**. São Paulo, outubro/2001.

_____ (2001b) Experiência da Comissão de Serviços Públicos de Energia no Processo de Fiscalização do Programa Anual de Combate ao Desperdício de Energia Elétrica. In: **II Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos**. São Paulo, outubro/2001.

KURAHASSI, L.F. *et al* (2001) Aspectos Institucionais de uma Política pública e as Permissionárias de Energia Elétrica de São Paulo. In: **II Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos**. São Paulo, outubro/2001.

LAFFONT, J.J.; TIROLE, J. (1993) **A theory of incentives in procurement and regulation**. Cambridge, Mass. MIT Press, 1993.

LANDINI, L.A.R. (2001) Compartilhamento de Infra-Estrutura: Custos de Re-locação e Remoção de Postes de Sustentação da rede de Energia Elétrica. In: **II Congresso Brasileiro de Regulação dos Serviços Públicos Concedidos**. São Paulo/SP, outubro de 2001.

LANDINI, L.A.R. *et al* (2001) Ressarcimento de Consumidores relativos a danos Decorrentes da Prestação dos Serviços Concedidos – Uniformização de Procedimentos. In: **II Reunion Internacional de Distribuicion Y Comercializacion de Energia Electrica**. Lima, Peru, 2001.

LEITE, A. (1997) **A Energia do Brasil**. Editora Nova Fronteira, 1997.

LIMA, L. (1984) **Estado e Energia no Brasil**. São Paulo – IPE-USP, 1984.

MARQUES NETO, F.P.A. (1999a) **A Republição do Estado e os Interesses Públicos**. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1999.

_____ (1999b) Parecer dado à CSPE sobre a aplicação do TAC – Termo de Ajustamento e Conduta. Documento Interno, 1999.

_____ (2000) A Nova Regulação Estatal e as Agências Independentes. In: **Direito Administrativo Econômico**. Malheiros Editores Ltda, 2000.

MEDEIROS, R.A. (1996) O Capital Privado na Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro. In: **História e Energia 6**. Eletropaulo – Departamento de Patrimônio Histórico, 1996.

MEIRELLES, H.L. (1978) **Direito Administrativo Brasileiro – 6ª Edição Atualizada**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1978.

MELLO, C.A.B. (2000) **Curso de Direito Administrativo – 12ª edição**. Revista atualizada e ampliada. São Paulo, Malheiros Editores Ltda, 2000.

- MENDES, C.H. (2000) Reforma do Estado e Agências Reguladoras: Estabelecendo os Parâmetros de Discussão. In: **Direito Administrativo Econômico** – Malheiros Editores Ltda, 2000.
- MME - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (2001) COMISSÃO DE ANÁLISE DO SISTEMA HIDROTÉRMICO DE ENERGIA ELÉTRICA (2002) **O desequilíbrio entre oferta e demanda de energia elétrica**. (Contribuição Voluntária de Sergio Valdir Bajay – Membro da Comissão - Gestão do Setor Elétrico Através de Políticas Públicas, Planejamento e Regulação). Anexo K do Relatório, 2001.
- MORAES, L.R. (1997) A Reestruturação dos Setores de Infra-estrutura e a Definição dos Marcos Regulatórios. In: **Infra-estrutura – Perspectivas de Reorganização e Regulação**. Cood. Fernando Rezende e Thomas Bruginski de Paula. Brasília. IPEA, 1997.
- NASCIMENTO FILHO, R.S. *et al* (2001) O Impacto das Revisões e reajustes Tarifários após as Privatizações no Setor Elétrico Brasileiro. In: **II Congresso Brasileiro de Serviços Públicos Concedidos**. São Paulo - SP, outubro de 2001.
- NOGUEIRA, B.D.H.; ROCHA, B.A.L. (2000) A Regulação Tarifária e a Implementação do Novo Setor Elétrico Brasileiro. In: **I Congresso Brasileiro de Serviços Públicos Concedidos**. Salvador – BA. 2000.
- OLIVEIRA, A.; BESNOSIK, R. (1991) **Privatização e Eficiência no Setor Elétrico**. COPPE/UFRJ, 1991.
- OLIVEIRA, A. *et al* (1997) Setor Elétrico – Infra-estrutura, Perspectiva e Reorganização. Convênio PNUD/IPEA/FUNDAP, 1997.

- OLIVEIRA, G. (2001) **Características de uma Boa Agência Reguladora**. Artigo publicado na Coluna “Opinião Econômica”. Jornal Folha de São Paulo, 29 de setembro de 2001.
- OLIVEIRA, J.R.P. (2000) A Regulação e o Direito da Energia Elétrica – A ANEEL e os Serviços de Energia Elétrica. In: **Direito Administrativo Econômico**. Malheiros Editores Ltda, 2000.
- PAULA, C.P.; MOREIRA, H.R. (2003) A Fiscalização e a Regulamentação da Oferta de Pequenas Centrais Termelétricas em São Paulo. In: **III Congresso Brasileiro de Regulação dos Serviços Públicos Concedidos**. Gramado/RS, maio de 2003.
- PAZZINI, L.H.A. *et al* (2000) Serviços Públicos e a Necessidade de sua Regulação – Aspectos do Caso Brasileiro. In: **I Congresso Brasileiro de Serviços Públicos Concedidos**. Salvador – BA. 2000.
- PELEGRINI, M.A. *et al* (2001) As Cooperativas de Eletrificação Rural e a CSPE – Passos para a Reestruturação. In: **II Congresso Brasileiro de Serviços Públicos Concedidos**. São Paulo, outubro de 2001.
- PEREIRA, G.D. (2000) **Quase Cem Anos Luz – A Modernidade dos Serviços Essenciais**. Palestra proferida no Workshop “ Condicionantes para o Fornecimento de Energia Elétrica e Gás. USP, julho de 2000.
- PINTO, B. (1941) **Regulamentação Efetiva dos Serviços de Utilidade Pública**. Editora Forence – Rio de Janeiro, 1941.

PIRES, J.C.L.; PICCININI, M.S. (2000) Problemas Regulatórios nas Indústrias de Infra-estrutura no Atual Contexto Brasileiro. In: **Ensaio BNDES**, 2000.

PIRES, J.C.L.; GOLDSTEIN, A. (2001) Agências Reguladoras Brasileiras – Avaliação e Desafios. In: **Ensaio BNDES**, 2001.

PIRES, J.C.L. *et al* (2002) As Perspectivas do Setor Elétrico após o Racionamento. In: **Revista do BNDES**, Volume 9 – nº 18, Dezembro, 2002.

PRADO JR. F.A.A.P. (1999) **Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro – A Necessidade do Componente Social no Modelo Competitivo**. Tese (Doutorado) – UNICAMP, 1999.

_____ (2003) **Agências Reguladoras em Debate**. Cood. Arnaldo Jardim. Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, 3 de abril de 2003.

RAMALHO, E.L.; ANDRADE, M.T.O. (2002) A Missão dos Agentes Reguladoras Frente a Regularização de Unidades Consumidoras pelas Concessionárias. In: **Anais CIER – Argentina**, 2002.

RAMOS, M.O.S. (2000) Reflexões sobre o Processo de Concentração e Centralização do Setor Elétrico Brasileiro. In: **I Congresso Brasileiro de Serviços Públicos Concedidos**. Salvador – BA. 2000.

REVISTA VEJA (2003) - Edição de Maio de 2003.

RIBEIRO, F.S. (1993) **Eletrificação Rural de Baixo Custo**. Tese (Livre Docência). Escola Politécnica – Universidade de São Paulo, 1993.

ROSA, L.P. *et al* (1998) **A Reforma do Setor Elétrico no Brasil e no Mundo**. Editora Relume Dumará, Rio de Janeiro – RJ, 1998.

SALGADO, L.H. (2003) **Agências Reguladoras na Experiência Brasileira: Um Panorama do Atual Desenho Institucional**. In: **Texto para Discussão 941 – IPEA**. Rio de Janeiro, março de 2003.

SAUER, I. (2002) **Energia Elétrica no Brasil Contemporâneo – A Reestruturação do Setor, Questões e Alternativas**. In: **Política Energética e Crise de Desenvolvimento: A Antevisão de Catulo Branco**. Org. Adriano Murgel Branco. São Paulo, Editora Paz e Terra, 2002.

SEADE – FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (1999) **Reforma do Estado**. In: **Caderno do Fórum São Paulo Século XXI – Caderno 16**. 1999.

SEE - SECRETARIA DE ESTADO DE ENERGIA (2003) **Boletim Conjuntura Energia**, 2003. Referência disponível na Internet. <http://www.energia.sp.gov.br>

SILVA, A.L.R.; BAJAY, S.V. (2000) **Ouvidoria – Um Instrumento Moderno de Atuação das Agências de Regulação de Serviços Públicos**. In: **I Congresso Brasileiro de Serviços Públicos Concedidos**. Salvador – BA. 2000.

- SINDICATO DOS ELETRICITÁRIOS DE CAMPINAS (1996) **Reestruturação do Setor Energético Paulista: Críticas às Propostas do Governo e Alternativas dos Trabalhadores**. Campinas, março de 1996.
- SUGUIMOTO, J. (2002) **Conceitos Básicos das Resoluções 024/00 e 505/01**. Monografia apresentada no Curso Cenários 2001 – Curso de Especialização Sobre o Novo Ambiente Regulatório, Institucional e Organizacional dos Setores Elétricos e de Gás Natural. UNICAMP/EFEI/USP, 2002.
- SUNDFELD, C.A. (2000) **A Reforma do Estado e Empresas Estatais**. In: **Direito Administrativo Econômico**. Malheiros Editores Ltda, 2000.
- TÁCITO, C. (1960) **O Equilíbrio Financeiro na Concessão de Serviços Públicos**. Tese (Doutorado). In: **Temas de Direito Público**, 1º Volume, Editora Renovar, Rio de Janeiro-RJ, 1960.
- VISCUSI, W.K. (1995) **Economics of Regulation and Antitrust**. Cambridge, Mass, the MIT Press, 1995.
- WAISMAN, D. (1980) **A Lobotomização do Dinossauro – Ascensão e Queda do Setor Elétrico Estatal – Um Ensaio Histórico e Político**. Março, 1980.
- WALTENBERG, D.A.M. (2000) **O Direito da Energia Elétrica e a ANEEL**. In: **Direito Administrativo Econômico**. Malheiros Editores Ltda, 2000.
- WATERSON, M. (1988) **Regulation of the Firma and Natural Monopoly**. Editora Brasil. Blackwell Londres, 1988.

WILLIAMSON, O.E. (1975) **Markets and Hierarchies – Analysis and Antitrust Implications.** The Free Press, New York, 1975.

_____ (1985) **The Economic Institutions of Capitalism.** New York, The Free Press, 1985.

ANEXO I - Convênios de descentralização firmados pela ANEEL

ARCE - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do estado do Ceará (Lei Estadual 12.786 - 30/12/97)

Valor Convênio - R\$ 3.694.000,00
Repasso ANEEL - R\$ 3.487.000,00
Contrapartida Agência - R\$ 207.000,00
Prazo - 5 anos

1º termo aditivo, altera o valor para R\$ 4.447.476,10, sendo R\$ 3.527.455,89 da ANEEL e R\$ 920.020,21 da ARCE

Assinatura - 19/08/99

Concessionária de Distribuição Fiscalizada - COELCE

Mercado Consumidor: 5.367 GWh

Número de Consumidores: 1.916.764

Valor da Taxa de Fiscalização (2003) - R\$ 1.731.051,38

AGERGS - Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul ((Lei Estadual 10.931- 09/01/1997)

Valor Convênio - R\$ 13.584.640,00
Repasso ANEEL - R\$ 9.837.079,00
Contrapartida Agência - R\$ 3.747.561,00

Prazo - 5 anos

Assinatura - 02/12/98

Concessionária de Distribuição Fiscalizada - (AES-Sul, CEEE, Eletrocar, Panambi, RGE, DEMEI, Hidropan, Uhenpal)

Mercado Consumidor: 19.185 GWh

Número de Consumidores: 3.209.215

Valor da Taxa de Fiscalização (2003) - R\$ 6.367.605,97

ARSEP - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte (Lei estadual 7.758 de 01/12/1999)

Valor Convênio - R\$ 4.000.186,00
Repasso ANEEL - R\$ 2.648.641,00
Contrapartida Agência - R\$ 1.351.545,00

Prazo - 5 anos

Assinatura - 15/12/99

Concessionária de Distribuição Fiscalizada (CONERN)

Mercado Consumidor: 2.598 GWh

Número de Consumidores: 744.950

Valor da Taxa de Fiscalização (2003) - R\$ 683.036,49

Fonte: Construção própria, a partir de dados dos convênios, ABRADÉE, Secretaria de Estado de Energia - SP - SEE, ANEEL (Resoluções que fixam as taxas de fiscalização - 2003). Os dados de mercado e número de consumidores foram obtidos através da ABRADÉE - 2002 e SEE, dezembro/2002.

ANEXO I - Convênios de descentralização firmados pela ANEEL

CSPE - Comissão de Serviços Públicos de Energia do Estado de São Paulo (Lei Complementar Estadual 833 de 17/10/97)

Valor Convênio - R\$ 57.129.669,00

Repassse ANEEL - R\$ 50.045.939,00

Contrapartida Agência - R\$ 7.083.730,00

Prazo - 5 anos

Assinatura - 15/04/98

Concessionária de Distribuição Fiscalizada (14 - Vide Capítulo 3)

Mercado Consumidor: 85.013 GWh

Número de Consumidores: 12.323.449

Valor da Taxa de Fiscalização (2003) - R\$ 19.646.222,26

AGEPAN - Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul (Lei Estadual 2.363 de 19/12/2001).

Valor Convênio - R\$ 5.318.199,52

Repassse ANEEL - R\$ 4.837.829,57

Contrapartida Agência - R\$ 480.369,95

Prazo - 5 anos

Assinatura - 07/06/2002

Concessionária de Distribuição Fiscalizada (ENERSUL)

Mercado Consumidor: 2.648 GWh

Número de Consumidores: 572.320

Valor da Taxa de Fiscalização (2003) - R\$ 863.800,12

AGR - Agência Goiânia de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (Lei Estadual 13.550, de 11/11/99)

Valor Convênio - R\$ 8.567.550,00

Repassse ANEEL - R\$ 6.555.348,00

Contrapartida Agência - R\$ 2.012.202,00

Prazo - 5 anos

Assinatura - 16/05/2002

Concessionária de Distribuição Fiscalizada (CELG e CHESP)

Mercado Consumidor: 6.016 GWh

Número de Consumidores: 1.666.594

Valor da Taxa de Fiscalização (2003) - R\$ 1.565.639,33

ANEXO I - Convênios de descentralização firmados pela ANEEL

AGER/MT - Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos do Estado do Mato Grosso (Lei Estadual 7.101, de 14/01/99).

Valor Convênio - R\$ 3.360.481,87

Repasso ANEEL - R\$ 3.024.433,68

Contrapartida Agência - R\$ 336.048,19

Prazo - 5 anos

Assinatura - 02/07/2001

Concessionária de Distribuição Fiscalizada (CEMAT)

Mercado Consumidor: 3.017

Número de Consumidores: 625.688

Valor da Taxa de Fiscalização (2003) - R\$ 1.360.271,00

AGERBA - Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (Lei Estadual 7.314, de 19/05/98)

Valor Convênio - R\$ 5.846.531,00

Repasso ANEEL - R\$ 5.261.878,00

Contrapartida Agência - R\$ 584.653,00

Prazo - 5 anos

Assinatura - 02/06/2000

Concessionária de Distribuição Fiscalizada (COELBA)

Mercado Consumidor: 8.807 GWh

Número de Consumidores: 3.032.697

Valor da Taxa de Fiscalização (2003) - R\$ 3.496.694,32

ARCON - Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos (Lei Estadual 6.099, de 30/12/97)

Valor Convênio - R\$ 4.078.000,00

Repasso ANEEL - R\$ 2.740.000,00

Contrapartida Agência - R\$ 1.338.000,00

Prazo - 5 anos

Assinatura - 02/12/98

Concessionária de Distribuição Fiscalizada (CELPA)

Mercado Consumidor: 3.360 GWh

Número de Consumidores: 1.044.379

Valor da Taxa de Fiscalização (2003) - R\$ 1.746.268,67

1º termo aditivo, altera o valor para 2.819.126,50, sendo R\$ 2.137.547,57 da ANEEL e R\$ 681.578,93 da ARCON.

ANEXO I - Convênios de descentralização firmados pela ANEEL

ARPE - Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (Lei Estadual 12.126, de 12/12/2001)

Valor Convênio - R\$ **10.944.602,00**

Repasse ANEEL - R\$ 9.842.575,00

Contrapartida Agência - R\$ 1.102.027,00

Prazo - 5 anos

Assinatura - 16/04/2002

Concessionária de Distribuição Fiscalizada (CELPE)

Mercado Consumidor: 6.769 GWh

Número de Consumidores: 2.121.242

Valor da Taxa de Fiscalização (2003) - R\$ **1.974.131,09**

ARSAL - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas (Lei Estadual 6.267, de 20/09/2001)

Valor Convênio - R\$ **5.049.454,84**

Repasse ANEEL - R\$ 4.544.509,36

Contrapartida Agência - R\$ 504.945,48

Prazo - 5 anos

Assinatura - 17/04/2002

Concessionária de Distribuição Fiscalizada (CEAL)

Mercado Consumidor: 1.717 GWh

Número de Consumidores: 591.182

Valor da Taxa de Fiscalização (2003) - R\$ **551.584,75**

AGEEL - Agência Estadual de Energia da Paraíba

Valor Convênio - R\$ **8.430.519,00**

Repasse ANEEL - R\$ 3.494.786,78

Contrapartida Agência - R\$ 4.935.732,22

Prazo - 5 anos

Assinatura - 27/06/2002

Concessionária de Distribuição Fiscalizada (CELB e SAELPA)

Mercado Consumidor: 2.409 GWh

Número de Consumidores: 896.797

Valor da Taxa de Fiscalização (2003) - R\$ **612.057,02**

ANEXO I - Convênios de descentralização firmados pela ANEEL

ARSAM - Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas (Lei Estadual 2.568, de 25/11/99)

Valor Convênio - R\$ 8.812.297,25

Repasse ANEEL - R\$ 7.821.725,15

Contrapartida Agência - R\$ 1.090.572,10

Prazo - 5 anos

Assinatura - 03/07/2002

Concessionária de Distribuição Fiscalizada (MANAUS e CEAM)

Mercado Consumidor: 2.935 GWh

Número de Consumidores: 364.517 (não incluído os consumidores da CEAM por falta de dados)

Valor da Taxa de Fiscalização (2003) - R\$ 1.364.717,05

Anexo 2 – Taxas de Fiscalização – 2002/2003

Tabela 1. Taxas de fiscalização arrecadadas das concessionárias - Brasil (2002/2003).

EMPRESA	TFSEE	RESOL	PERÍODO	EMPRESA	TFSEE	RESOL	PERÍODO
		ANEEL				ANEEL	
CEB	1.013.890,24	441/02	08/02-08/03	CPFL	4.689.444,06	185/02	04/02-03/03
CELG	1.543.435,29	509/02	09/02-08/03	CSPE	108.343,36	051/03	02/03-01/04
CEMAT	1.360.271,00	180/02	04/02-03/03	BANDEIRANTE	1.206.197,49	571/02	10/02-09/03
CHESP	22.204,04	507/02	09/02-08/03	PIRATININGA	1.389.379,06	573/02	10/02-09/03
ENERSUL	863.800,12	177/02	04/02-03/03	ELEKTRO	1.727.926,33	452/02	08/02-07/03
CEAL	551.584,75	467/02	08/02-07/03	ELETROPAULO	9.004.616,86	374/02	07/02-06/03
CELB	105.755,80	045/03	02/03-01/04	ESCELSA	1.280.863,10	415/02	08/02-07/03
CELPE	1.974.131,09	152/02	03/02-92/03	JAGUARI	142.514,86	052/03	02/03-01/04
CEMAR	794.866,84	471/02	08/02-07/03	LIGHT	6.757.164,40	613/02	11/02-11/03
CEPISA	378.635,19	465/02	08/02-07/03	MOCOCA	56.827,11	053/03	02/03-01/04
COELBA	3.496.694,32	216/02	04/02-03/03	NACIONAL	161.881,48	57/03	02/03-01/04
COELCE	1.731.051,38	218/02	04/02-03/03	POÇOS DE CALDAS	116.825,80	348/02	06/02-05/03
COSERN	683.036,49	214/02	04/02-03/03	SANTA CRUZ	276.283,58	059/03	02/03-01/04
ENERGIPE	459.080,84	221/02	04/02-03/03	SANTA MARIA	80.424,61	069/03	02/03-01/04
SAELPA	506.302,02	469/02	08/02-07/03	V.PARANAPANEMA	262.063,09	062/03	02/03-01/04
SULGIPE	62.685,77	683/02	12/02-11/03	AES-SUL	1.887.050,06	209/02	04/02-03/03
BOA VISTA	102.337,70	598/02	11/02-10/03	CEEE	2640088,34	577/02	10/02-09/03
CEAL	167.895,54	658/02	11/01-10/03	CELESC	4281912,01	421/02	08/02-07/03
CEAM	206.416,67	594/02	11/02-10/03	CFLO	79066,99	058/03	02/03-01/04
CELPA	1.746.268,67	418/02	08/02-07/03	COCEL	53281,7	149/02	03/02-02/03
CELTINS	400.740,25	370/02	07/02-06/03	COOPERALIANÇA	32948,46	071/03	02/03-01/04
CER	25.227,04	597/02	11/02-10/03	COPEL	4103436,24	336/02	06/02-05/03
CERON	449.646,54	664/02	11/02-10/03	FORCEL	10985,9	440/02	08/02-07/02
ELETROACRE	154.649,90	663/02	11/02-10/03	DEMEI	35.859,43	352/02	06/02-05/03
MANAUS	1.158.300,38	595	11/02-10/03	ELETROCAR	44075,72	354/02	06/02-05/03
BRAGANTINA	232.559,67	43	02/03-01/04	JOÃO CESA	4.412,92	155/02	03/02-02/03
CAIUÁ	294.952,13	44	02/03-01/04	MUXFELDT	7807,87	353/02	06/02-05/03
CAT-LEO	338.456,54	323	06/02-05/03	NOVA PALMA	12800,14	795/02	12/02-11/03
CEMIG	11.342.106,32	176/02	04/02-03/03	PANAMBI	22844,29	355/02	06/02-05/03
CENF	93.576,34	319/02	06/02-05/03	RGE	1773247,56	207/02	04/02-03/03
CERJ	2.535.631,65	800/02	12/02-11/03	URUSSANGA	15631,6	154/02	03/02-02/03
CPEE	93.233,18	050/03	02/03-01/04	XANXERÊ	47978,12	414/02	08/02-07/03
	34.889.423,70				42.314.182,54		
	42.314.182,54						
TOTAL BRASIL	77.203.606,24						

Fonte: Com base nas Resoluções ANEEL (valores definidos para um período de 12 meses)

Anexo 2 – Taxas de Fiscalização – 2002/2003

Tabela 2 - Taxas de fiscalização arrecadadas de APE e PIE (2003)

RESUMO	N.UNIDADES	TFSEE	RESUMO	N.UNIDADES	TFSEE
SÃO PAULO	74 - APE	1.527.590,70	GOIÁS	2 - APE	21.972,60
	36 - PIE	3.934.023,01		4 - PIE	673.924,06
BAHIA	8 - APE	249.743,01	ACRE	0 - APE	
	4 - PIE	546.556,22		1 - PIE	15.576,13
MINAS GERAIS	39 - APE	674.099,84	RIO DE JANEIRO	4 - APE	373.729,51
	16 - PIE	951.452,04		4 - PIE	1.592.375,08
RONDONIA	4 - APE	10.707,98	SERGIPE	0 - APE	
	9 - PIE	329.355,84		3 - PIE	119.677,43
MATO GROSSO	8 - APE	224.691,81	PARAIBA	0 - APE	
	8 - PIE	542.033,52		1 - PIE	36.498,93
ESPÍRITO SANTO	3 - APE	553.050,34	ALAGOAS	2 - APE	28.701,10
	5 - PIE	188.634,78		10 - PIE	355.065,01
PARÁ	3 - APE	79.845,99	AMAZONAS	4 - APE	47.546,26
	5 - PIE	97.194,58		5 - PIE	569.773,93
RIO GRANDE DO SUL	5 - APE	93.505,62	RIO GRANDE DO NORTE	1 - APE	7.934,55
	5 - PIE	1.046.506,11		4 - PIE	216.940,19
SANTA CATARINA	8 - APE	77.873,34	TOCANTINS	0 - APE	
	2 - PIE	10.571,26		4 - PIE	1.120.431,70
PARANÁ	18 - APE	136.115,37	MATO GROSSO DO SUL	0 - APE	
	7 - PIE	893.701,33		1 - PIE	19.531,20
PERNAMBUCO	6 - APE	61271,82	PIAUI	0 - APE	
	6 - PIE	325926,91		4 - PIE	64.062,32
CEARÁ	0 - APE		BA/MG	1 - PIE	73.242,00
	19 - PIE	539393,35		RS/SC	10 - PIE
PR/SP	1 - PIE	2.626.348,26	RS/PR/SC/MS	1 - PIE	4.803.942,78
		15.720.193,03			13.302.537,78

TOTAL BRASIL 29.022.730,81

Fonte: Construção própria com base no Despacho ANEEL 852, de 26 de dezembro de 2002

Anexo 2 – Taxas de Fiscalização – 2002/2003

Tabela 3 - Taxa de fiscalização das concessionárias de serviços públicos – Geração e Transmissão (2003)

Concessionárias	TFSEE ANUAL
EPTE - Empresa Paraense Transmissão de Energia	147.636,25
ELETRONORTE - Centrais Elétricas do Norte do Brasil	6.637.865,16
CHESF - Cia Hidroelétrica do São Francisco	12.638.939,71
Sá Carvalho S/A -	121.250,00
Serra da Mesa Energia S/A	945.425,00
CEMIG Itajubá	76.011,09
Rosal Energia S/A	38.066,40
ELETRONUCLEAR - Eletrobrás Termonuclear S/A	2.854.704,94
CESP - Companhia Energética de São Paulo	8.389.202,58
CTEEP - Cia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista	2.785.007,42
EMAE - Empresa Metropolitana de Águas e Energia	1.017.582,29
ETEO - Empresa de Transmissão de Energia do Oeste Ltda	288.956,92
CPFL Geração de Energia S/A	227.130,65
FURNAS - Furnas Centrais Elétricas S/A	15.423.012,23
COPEL Transmissão S/A	487.723,49
COPEL Geração S/A	2.044.385,37
ECTE - Empresa Catarinense Transmissão de Energia - ECTE	200.503,33
CGTEE - Cia de Geração Térmica de Energia Elétrica	718.375,20
CEEE Geração	765.714,06
CEEE Transmissão	686.933,20
ELETROSUL-Emp.Trans.Energia Elétrica do Sul do Brasil S/A	1.360.344,33
CDSA - Centrais Elétricas Cachoeira Dourada S/A	944.852,00
Total	58.799.621,62

Fonte: Despacho ANEEL 852, de 26 de dezembro de 2002

Anexo 3 – Favelas – Região do Guarujá

