

Jerson Kelman, da Aneel: gestão pela modicidade tarifária

Em entrevista exclusiva à Agência CanalEnergia, diretor-geral faz balanço da atuação após quatro anos à frente da agência, em que destaca a transparência como ferramenta para o processo decisório

Fábio Couto
Rio de Janeiro

Jerson Kelman sempre costuma dizer que uma decisão da Agência Nacional de Energia Elétrica é correta quando ela desagrade a todos os envolvidos. Essa máxima procurou ser seguida à risca ao longo dos quatro anos que esteve à frente da agência e garantiu ao órgão a unanimidade dos agentes quanto à independência regulatória alcançada. Após quatro anos no comando da Aneel - sucedendo um mandato de igual período à frente da Agência Nacional de Águas - o diretor que sai faz um balanço da atuação, no qual destaca a transparência como ferramenta para o processo decisório, lista os avanços na revisão tarifária e comenta sobre os debates ambientais em que foi envolvido, por conta, principalmente, de decisões judiciais motivadas pelo Ministério Público.

Ao sair da Aneel, ele deixa como legado decisões como a formulação do termo de compromisso com a Petrobras - bem como a exclusão de térmicas com geração frustrada do de despacho do Operador Nacional do Sistema Elétrico. Também colocou em debate o aperfeiçoamento de processos como o de outorgas de pequenas centrais hidrelétricas e o segundo ciclo de revisões tarifárias. Em sua gestão, entre 2005 e 2008, os leilões ocorridos nesse período resultaram na construção de 121 novas usinas, entre UHEs, PCHs e térmicas, que totalizam 23,6 mil MW de potência instalada e R\$ 53,4 bilhões em investimentos.

No campo da transmissão, segundo ele, foram licitados 18.860 quilômetros de linhas, que somam R\$ 16,8 bilhões em investimentos e receita anual permitida total das empresas vencedoras no valor de R\$ 1,73 bilhão. Além disso, entre 2005 e 2008, a Aneel aprovou estudos de inventário para 91 PCHS e hidrelétricas, que somam 21.515 MW; 186 projetos de PCHs foram aprovados, num total de 2.474 MW. Além disso a agência aprovou estudos de viabilidade de 19 hidrelétricas, que somam 9.415 MW, além de 24 projetos básicos - 8.008 MW.

Em entrevista exclusiva à **Agência CanalEnergia**, Kelman salienta que a Aneel tem necessidade de autonomia administrativa, afirma que é contra leilões específicos por fonte de energia - por considerar que isso pode encarecer as tarifas de energia - e revela que sugeriu à área técnica da agência para que estude modos para evitar alavancagem de comercializadoras na negociação de energia. Veja os principais pontos da entrevista, a última como diretor-geral - seu mandato encerra no próximo dia 13 de janeiro e deve

ser sucedido por Nelson Hubner, cuja indicação aguarda retorno das atividades do Senado para ter nome aprovado no Plenário.

Agência CanalEnergia - Na sua gestão, uma dos temas mais impactantes foi o mercado de gás e as térmicas. Qual sua avaliação sobre esse segmento e o que ainda falta fazer para esse tema ser considerado como superado?

Jerson Kelman - O histórico é bem conhecido. Depois do racionamento, houve sobra de energia e as termelétricas deixaram de ser acionadas. Esse gás foi redirecionado essencialmente às indústrias e veículos e quando voltou a ser necessário, o gás não estava mais disponível para o setor. O principal mérito da Aneel, na época, foi o de insistir para que a real capacidade de geração das térmicas a gás fosse considerada no planejamento - e não algo superestimado. Vencemos essa batalha e o resultado foi o termo de compromisso, que vem sendo cumprido pela Petrobras, de forma que considero esse assunto como resolvido.

Agência CanalEnergia - Pode-se considerar, então, que a tendência é de se normalizar o abastecimento, até em função do futuro fornecimento de gás natural liqüefeito e a exploração das reservas do pré-sal?

Jerson Kelman - Com relação ao GNL, penso que a Petrobras está prestando um bom serviço ao país ao implantar as unidades de regaseificação. Mas do ponto de vista estratégico e da competição, é salutar que haja mais *players* nesse processo de regaseificação. E, naturalmente, isso esbarrava na necessidade da Lei do Gás, aprovada recentemente, que garante livre acesso às instalações e gasodutos. A competição serve ao consumidor.

Agência CanalEnergia - A Lei das Agências ainda está em aberto e o debate começou devido a reajustes de tarifas em 2003. Como avalia essa questão, já que o senhor e outros dirigentes de reguladoras encaminharam recentemente à Casa Civil sugestões sobre o tema?

Jerson Kelman - A Lei das Agências foi concebida em 2003 para limitá-las, "domesticá-las". De lá para cá, houve uma evolução, um predomínio da visão de que as agências prestam serviço ao país. Só independência e autonomia propicia ambiente saudável para investimentos, o que implica em maior competição entre os investidores, portanto, menor remuneração do capital, e finalmente, menores tarifas. A evolução na lei está na adaptação da concepção original para algo oposto, e é a maior dificuldade, agora. O governo não tem uma opinião única a respeito das agências, os componentes do governo têm posição variada sobre o papel das reguladoras, mas essa visão ganhou força de 2003 para cá. Há ainda uma forte preocupação com o controle das agências, um temor de mau uso, por elas, da independência - o que é legítimo. Nesse sentido, a experiência da Anac [*Agência Nacional de Aviação Civil*] foi muito maléfica.

Agência CanalEnergia - E qual é a receita?

Jerson Kelman - Impedir que as agências extrapolem o marco legal não é aumentar o número de instituições que as controlam, só iria emperrá-las. A solução, que está no projeto, é exigir atuação como a da Aneel, com absoluta transparência. O verdadeiro controle das agências é aquele feito pelos consumidores e agentes, com processos transparentes de decisão. Reuniões públicas de diretoria, audiências públicas, decisões pautadas por relatórios técnicos e pareceres jurídicos, livre acesso dos processos, reprodutibilidade dos cálculos. Essas medidas constituem verdadeiros mecanismos de controle das agências. Dito de outra forma, o regulador é escolhido para tomar decisões discricionárias - na Aneel o diretor não pode deixar de se abster de tomar decisões. Mas não basta decidir, o diretor precisa explicar porque tomou determinada decisão. Aí se dá o verdadeiro controle.

Agência CanalEnergia - Outro ponto de sua gestão foi o Meio Ambiente, com debates sobre Jirau, intervenções do Ministério Público, ONGs, entre outros...

Jerson Kelman - O meio ambiente tem um componente maior que é a área social. Existe um grande movimento internacional com reflexos no Brasil contra a construção de hidrelétricas. Muitas ONGs internacionais, oriundas de países que já desenvolveram seus respectivos potenciais hídricos, não querem agora que o Brasil assim o faça. A motivação às vezes, é de natureza estética. Elas acham que os rios não devem sofrer os impactos causados pela construção de barragens - que existem, de fato. Há outras ONGs cuja motivação não é estética, é comercial - vender outras fontes de energia, como a eólica, e não a hidrelétrica, farta no Brasil. Há todo esse movimento ideológico, contrário à expansão hidráulica, que encontra capilaridade em outros ramos da sociedade e do poder público brasileiro.

O que se vê hoje é uma enorme dificuldade para construir hidrelétricas, principalmente devido à militância de alguns pouquíssimos membros do Ministério Público, talvez 0,5% dos procuradores não gostam de hidrelétricas. Atuam numa causa ideológica para barrar hidrelétricas, onde quer que seja. Esses militantes, fundamentalistas ambientais, têm forçado o país a abrir mão de um recurso natural ainda não explorado e que o torna competitivo em troca de fontes energéticas mais poluentes e mais caras.

Agência CanalEnergia - Onde seu sucessor terá que avançar nesse tema?

Jerson Kelman - O meu sucessor, na Aneel, não terá muito espaço, isso não faz parte das atribuições da agência, que deve colaborar com as outras instituições, como tem feito, a fim de demonstrar quais são as conseqüências de não se fazer hidrelétricas. Temos feito isso de forma muito ativa. A boa notícia é que no Ibama e no Ministério do Meio Ambiente, o presidente Roberto Messias Franco e ministro Carlos Minc têm mencionado repetidas vezes que se a opção *[da expansão]* não for por hidreletricidade, será por termoeletricidade. E aí, na hora de uma decisão, o Ibama precisa responder duas perguntas. A primeira: o que acontece se a hidrelétrica for feita?

A segunda pergunta, que anteriormente não era formulada e respondida e agora sim, graças a essa guinada positiva de visão do Minc e do Messias é: o que acontece se a hidrelétrica não for construída? E a reflexão sobre essa segunda pergunta tem feito mudanças bastante recentes na área federal de licenciamento ambiental. Oxalá meu sucessor seja contemplado com o espalhamento dessa percepção nos setores do Judiciário e do Ministério Público. Se isso acontecer, o país estará seguindo para a direção certa. Tenho esperança de que o espalhamento da compreensão de que todos os agentes devem olhar o conjunto de necessidades da sociedade vai influenciar até mesmo esses 0,5% dos procuradores que ainda se entrincheram na posição de fundamentalismo ambiental.

Agência CanalEnergia - Quais são os principais avanços no processo de aperfeiçoamento da revisão tarifária periódica?

Jerson Kelman - A maior parte do esforço da Aneel no que diz respeito à metodologia de cálculo tarifário se concentra num processo que visa a calcular a receita necessária para as distribuidoras. Agora no que o consumidor paga, no grosso modo, essa parte na conta de luz é menos de 30%. Estamos com grande foco em menos de 30% da conta de luz. Não olhamos os outros 70% por desleixo, mas porque nessa parte não há como a Aneel atuar. Grande parte são tributos e encargos, sobre os quais a Aneel não tem nenhum tipo de ingerência. E a outra parte, a compra de energia, vem essencialmente dos processos de leilões, competitivos, que funcionam bem. Não há nada a ser modificado. Há ainda o custo da Rede Básica, que também funciona razoavelmente bem.

Saímos do primeiro ciclo, uma fase heróica conduzida pelo José Mário Abdo, com muita competência, que foi montar um processo penoso e difícil a partir do nada. A responsabilidade que tive foi a de, primeiramente, não mudar de ponta-cabeça o processo que já existia. Mesmo que significasse uma metodologia muito melhor, o ideal era aperfeiçoar o que já existe e não dar um cavalo-de-pau. Em segundo, tornar os cálculos mais simples e mais reproduzíveis. Qualquer um, seja técnico da Aneel, seja um consumidor, tem o direito de reproduzir nossos cálculos, simular o que vai acontecer se fizer mais investimentos, etc... O terceiro conceito foi introduzir métodos de *benchmark* entre empresas, como índice de satisfação e perdas não-técnicas. Eliminamos o componente Xc, que introduzia uma percepção de qualidade, por um tratamento a partir de aferição objetiva da qualidade do serviço, além de penalidades que entram em vigor a partir de 2009, por falhas no atendimento. Quero crer que essa evolução foi positiva.

Agência CanalEnergia - E com relação à matriz energética, a Aneel não tem muita responsabilidade, mas foi um tema muito debatido em sua gestão...

Jerson Kelman - É porque ela tem muita influência na conta de luz. O interesse da Aneel na matriz, como instituição, no que se refere à escolha, trata da confiabilidade no suprimento e do custo da energia elétrica. Por essa razão, a Aneel está sempre envolvida.

Agência CanalEnergia - Agora está em pauta o leilão de eólicas, que deve sair no ano que vem, a energia nuclear, a retomada do carvão mineral. Qual sua visão sobre isso?

Jerson Kelman - Esse tema cabe ao governo, mas como defensor do consumidor e interessado numa conta de luz mais baixa, sou radicalmente contra leilões específicos. A beleza do modelo é permitir competição entre diferentes fontes energéticas. Quem deve ganhar o direito de produzir energia é a usina de cuja fonte seja mais atraente na ótica do consumidor, e não obrigá-lo a pagar por uma energia mais cara porque se fez um nicho, uma reserva de mercado para uma tecnologia específica. Não quero dizer que sou contra a inserção da eólica na matriz energética, pelo contrário. Ela é uma fonte renovável, não poluente, altamente desejável. Sou contra pagar mais por ela. Nós temos outras duas fontes que no momento são mais baratas - a hidreletricidade e a bioeletricidade. Quando a evolução tecnológica e a escala permitirem que a eólica fizer com que fique competitiva, só teremos que comemorar, pois teremos mais um competidor para trazer energia renovável e barata para o país.

Agência CanalEnergia - Qual o desafio do modelo brasileiro nesse campo?

Jerson Kelman - O grande desafio do modelo brasileiro de misturar diferentes fontes energéticas e deixar acontecer a competição entre elas consiste na métrica para comparar essas diferentes fontes. Como contratos de geração térmica são por disponibilidade e hidráulicos são por quantidade, a redução de todos a um índice comum - o ICB - faz com que esse cálculo mereça aperfeiçoamentos. Já houve progressos, mas ainda precisa chegar mais próximo da realidade. O que é essencial, de fato, é que o cálculo do numerador do ICB (o custo) se dê no mesmo cenário de cálculo do denominador, que é o benefício. É um detalhe, pois na essência, o modelo está certo, colocar todas as fontes para competir entre si.

Agência CanalEnergia - Um tema recorrente é a questão da autonomia administrativa da Aneel, mais até do que o contingenciamento. Qual é o desafio para seu sucessor? A Aneel ainda tem sido contingenciada?

Jerson Kelman - Sim, bastante, mas não é nosso principal problema. Os consumidores pagam mais de R\$ 350 milhões por ano e nós recebemos cerca de R\$ 140 milhões, R\$ 150 milhões, incluindo gastos com pessoal. A Aneel se ressentia mais da falta de autonomia administrativa na área de recursos humanos. Nós temos, por exemplo, carência brutal de auxiliares administrativos e de técnicos muito especializados - como em projetos hidrelétricos. No primeiro caso é preciso fazer concurso para nível médio. Mas como o ingresso na carreira pública é altamente interessante, temos observado ao longo dos anos que dentistas, advogados, pessoas supercapacitadas, têm se candidatado em cargos de nível médio. Eles se sentem frustrados, obviamente, porque estão aquém das tarefas para as quais são capacitados.

A evasão é grande porque vêm aquela função de auxiliar administrativo como trampolim para o próximo concurso, e com isso, a Aneel fica carente, pois não pode terceirizar esses serviços. Há um gargalo, não tem gente para tirar xerox. Não temos nossos processos na internet - o que seria ideal, bastaria que qualquer pessoa os acessasse sem ter que ir à agência - porque não temos pessoal suficiente para escanear dezenas de milhares de documentos que chegam por ano. E em vez da administração pública permitir que terceirizemos funções que não são de Estado, aumentam o salário desses servidores. Hoje, um nível médio em agências reguladoras ganha R\$ 5 mil. Há questões simples, como diárias. Em viagens, nossos fiscais viajam em dupla para repartir o quarto de hotel, quando talvez pudessem ir individualmente, pois a diária não é suficiente. Poderiam fiscalizar dois locais diferentes e não fazem porque somos submetidos à uma regra de administração pública que incentiva à não se fazer viagens. São mazelas da falta de autonomia administrativa.

Agência CanalEnergia - E no outro caso?

Jerson Kelman - Talvez o maior erro foi cometido no passado, quando houve uma Ação Direta de Inconstitucionalidade que impediu as agências reguladoras de ter funcionários públicos regidos pela CLT, como deveria ser, e ficamos sujeitos a servidores públicos. Se fosse diferente, poderíamos contratar por um ano ou dois, sem dificuldade, um quadro de engenheiros especializados, para dar conta de todas as demandas reprimidas, como aprovação de PCHs e inventários, e ao término, dispensá-los - a CLT permite isso. Mas como estamos sujeitos a uma regra para servidores públicos, fazemos concursos para especialistas em regulação, e vem gente de altíssima competência, mas não necessariamente num campo específico, como no nosso exemplo de projetos de hidrelétricas. Na área de aprovação de projetos de PCHs não tenho contingente suficiente de pessoas para atender nossas necessidades localizadas. E nem teria sentido fazer um concurso público para atendê-las em um ou dois anos no máximo. O certo seria o que tínhamos originalmente, via CLT, com funcionários públicos muito bem pagos ou melhor pagos do que o setor privado, mas com a flexibilidade da CLT e não o regime jurídico único.

Agência CanalEnergia - Quais as pendências que ficaram em sua gestão?

Jerson Kelman - Assimetria tarifária. Essa é uma grande questão. Mas eu não gosto desse nome, não é bem isso. O que existe é uma inequidade tarifária. Essa questão não dá para ser resolvida por resolução da Aneel, é uma questão legal. Eu já apresentei o problema ao ministro [*de Minas e Energia*] Edison Lobão e ao presidente Lula. Inequidade tarifária é dizer que a tarifa de energia não tem nenhuma relação com a capacidade de pagamento do consumidor, e sim um resultado de um rateio de custos. Nas regiões em que se tem um custo alto e poucos kWh sendo vendidos, a tarifa é mais cara. Essa inequidade só é corrigida por lei, e sou favorável que ela seja corrigida apenas para o consumidor residencial. Para a tarifa industrial, acho que deve manter o sinal locacional - num lugar que seja muito caro prover o serviço de energia elétrica, não é razoável que a indústria se instale lá. Agora para consumidores do grupo B, o melhor seria uma distribuição mais uniforme na tarifa do Brasil inteiro. Não como antes, quando havia uma troca de dinheiro entre as concessionárias. Isso

dá margem para que uma distribuidora fique com recursos de outras. É preciso achar um mecanismo financeiro mais eficiente para que o consumidor pagasse diretamente, via câmara de compensação.

Agência CanalEnergia - O mercado livre também foi um tema sem muitas soluções?

Jerson Kelman - Também é um tema sem solução na Aneel, é uma questão legal. No meu ponto de vista, consumidores livres deveriam ter contratos com liquidez, com possibilidade de passar a terceiros os seus contratos, desde que com a concordância dos credores, ampliando a única possibilidade de liquidar o contrato no mercado *spot*. Isso incentivaria mais os consumidores a fazerem contratos de prazo mais longo, necessários para estimular novos projetos, novas usinas. Outro item é que o ocorrido em janeiro de 2008, a existência de comercializadoras alavancadas. Venderam o que não tinham.

Assim como a alavancagem no sistema internacional resultou em graves conseqüências, no setor elétrico, a alavancagem também poderá resultar em graves conseqüências se ela for permitida. Já solicitei à Superintendência de Estudos de Mercado da Aneel que proponha resolução para impedir essa alavancagem. Alguma coisa que permita que o consumidor livre se proteja quando ele comprar um contrato - que ele tenha lastro identificado, com nome e endereço. Algo análogo à proteção que o Registro de Imóveis dá ao comprador. Seria um controle *ex-post*, não quero mudar isso. Mas se eu, como consumidor, comprei, fechei contrato e a comercializadora não tem lastro - e é expulsa da CCEE - fiquei a ver navios, comprei "ar". Para proteger o consumidor livre, o contrato terá que ser registrado, e terá "pedigree", ou seja, dizer de onde vem o lastro da energia que está sendo vendida.

Agência CanalEnergia - Existe algo em sua gestão que ficou para trás e que gostaria de ter resolvido?

Jerson Kelman - Sim, lamento muito não ter equacionado a questão da estrutura tarifária. Hoje temos um método de calcular a receita que a distribuidora precisa para prestar o serviço, a metodologia da revisão tarifária. Mas não avançamos o suficiente para ratear essa despesa entre as classes de consumidores de melhor maneira de que hoje é feito. Ainda guardamos resquícios de uma metodologia que sinaliza para o consumidor que a produção de energia na hora do pico é muito mais cara do que a produção fora da hora do pico. Num país predominantemente hidrelétrico, é claro que essa diferença é quase nenhuma. Dizendo de outra maneira, num país com água estocada o que menos interessa é o metro cúbico que se vai tirar do reservatório, se às três da manhã ou às oito da noite. O custo de produção não varia com o horário, mas com a sazonalidade - se época seca ou molhada. Nossa estrutura tarifária acaba sinalizando preços que induzem o consumidor a ter comportamentos economicamente irracionais olhando a ótica do Brasil, ou seja, comportamentos que aumentam o custo Brasil, em vez de diminuí-lo. Como ligar motores diesel às oito da noite.

Agência CanalEnergia - E o que vai fazer após a quarentena?
Jerson Kelman - A única decisão firme que eu tenho é que vou tomar aulas de tênis... (risos)

COUTO, F. **Jerson Kelman, da Aneel: gestão pela modicidade tarifária.**
Agência Canal Energia, Entrevistas, Mídia Online, 09/01/2009