

O mercado elétrico e a reestruturação institucional

STREET, Alexandre. "O mercado elétrico e a reestruturação institucional". Valor Econômico. São Paulo, 31 de janeiro de 2019.

O modelo operativo atualmente em vigor no setor elétrico brasileiro tem como pressuposto a coordenação centralizada dos recursos energéticos pelo Operador Nacional do Sistema, o ONS, através de custos auditados. Esse modelo teve papel fundamental nos anos 1990, quando descobríamos os benefícios da gestão integrada de recursos hídricos em um sistema com ampla diversidade e complementaridade de regimes hidrológicos. No entanto, desde o fim do racionamento, início dos anos 2000, a implementação de um mercado por ofertas é cada vez mais reconhecida como a solução pró eficiência para o esgotamento do atual modelo setorial.

O modelo atual, onde todos os dados e visões de futuro são geridos de maneira centralizada, vem se mostrando, crise após crise, incapaz de reagir em tempo hábil às adversidades climáticas, físicas, econômicas e políticas. Mesmo após ampla reforma regulatória promovida em 2004, a ausência de incentivos para a eficiência operativa e a falta de coerência na responsabilização dos agentes por suas ações e precisão na informação de dados técnicos permaneceram, em grande parte, inalterados. E, apesar das inúmeras demonstrações de esgotamento do modelo centralizado e do crescente clamor por um modelo mais coerente com os incentivos de mercado, ainda assim pouco se avançou no debate técnico sobre essa transição. Não existe uma discussão objetiva e técnica no setor acerca de propostas práticas para um mercado por ofertas que considere as peculiaridades do setor elétrico brasileiro. E, ao contrário do que se diz por aí, a experiência internacional pode nos ajudar muito. A ausência de uma massa crítica de pessoas realmente qualificadas para abordar e endereçar essas discussões é uma grande lacuna. Contudo, a academia não vem preparando os recursos humanos para esta discussão e mantém currículos desatualizados para enfrentar essa nova realidade, onde conceitos da economia e da engenharia se misturam de maneira indissociável. As empresas tampouco realizam grandes investimentos na academia para aumentar o nível técnico do setor; diferente dos países desenvolvidos, onde a parceria indústria-academia já se confirmou o principal substrato para a transição entre modelos. Já as entidades setoriais e governamentais estão, em sua maioria, tomadas por vícios e visões antigas que impedem as mais óbvias e necessárias atualizações de quadro e estrutura, geralmente por culpa da burocracia e do protecionismo institucional.

Não obstante, reside na atual estrutura hierárquica das instituições setoriais um dos maiores obstáculos para que essa discussão ocorra - e o status quo possa ser questionado por mecanismos internos do próprio setor. A atual estrutura foi organizada com o passar do tempo justamente para impedir a ampla discussão. Além disso, uma segunda consequência dessa estrutura organizacional protecionista é o isolamento institucional e grande redução de eficiência na interação entre entidades que deveriam trabalhar em forte cooperação.

Alguns exemplos interessantes de grandes ineficiências são facilmente identificáveis. O primeiro ocorre na completa separação entre o ONS (Operador Nacional do Sistema), responsável por operar o sistema elétrico de maneira eficiente, e o planejador, responsável por projetar o sistema para que o primeiro possa desempenhar o seu papel da melhor forma possível. Apesar de como esses dois agentes realizam suas tarefas, utilizando resultados de um mercado ou de maneira totalmente centralizada, o princípio geral evidenciado na definição desses dois órgãos já nos indica que eles deveriam caminhar juntos - afinal de contas, o operador tem a informação que o planejador precisa e o planejador planeja para usufruto do operador. Contudo, atualmente temos uma total separação entre os dois agentes, resultando em dados, critérios e uma descoordenação entre a expansão e a operação.

Um segundo exemplo decorre da ausência de liberdade do operador para escolher os seus modelos computacionais de operação. Na contramão da experiência internacional e do bom senso, o fornecimento dos modelos computacionais que o operador deve utilizar para otimizar o uso dos recursos energéticos é de monopólio do Cepel (Centro de Pesquisas de Energia Elétrica), braço de estudos da Eletrobrás e que não responde ao ONS.

Essa restrição, além de criar as ineficiências típicas que qualquer reserva de mercado produz, impede qualquer política efetiva de responsabilização ou premiação do ONS por eficiência e coerência no uso dos recursos energéticos. Neste cenário, onde a responsabilidade pelas ineficiências está espalhada entre várias instituições, ninguém é 100% responsável por nada. O resultado nós conhecemos bem: muitos ganham pelos motivos errados, a conta vai para o consumidor e os beneficiários lutam pela manutenção do status quo.

A implementação de um mercado traz consigo a possibilidade de um ganho sistêmico de grandes proporções com a reorganização das instituições e realinhamento de seus papéis e incentivos. A CP 33 (consulta pública de 2017 que trata da modernização das regras do setor elétrico brasileiro) colocou na mesa essa e muitas outras importantes discussões. Temos agora uma janela de oportunidade única neste início de governo para iniciarmos as mudanças. Mas precisamos de uma programação que reconheça a complexidade dessa agenda e que não chegue com fórmulas fechadas, pois o debate técnico prévio e a análise da experiência internacional é de vital importância.

Por fim, é preciso preparar recursos humanos para uma transição sólida, organizar as entidades para que os incentivos de auto ajuste sejam efetivos, e criar um cronograma realista para os próximos quatro anos.

Alexandre Street é professor do Departamento de Engenharia Elétrica do Centro Técnico Científico da PUC-Rio.