

BOLETIM INFOPETRO

PETRÓLEO & GÁS BRASIL

Análise de Conjuntura das Indústrias de Petróleo e Gás
 Novembro/Dezembro de 2005 - Ano 6 - n.6

Grupo de Economia da Energia - Instituto de Economia - UFRJ

www.ie.ufrj.br/infopetro

Apresentação

O Editorial do Mês avalia o resultado do leilão de energia nova realizado em dezembro de 2005 e suas conseqüências sobre a política energética brasileira.

No primeiro artigo do mês, Edmar de Almeida discute a importância da política de preços no desenvolvimento da indústria de gás natural brasileira.

No segundo artigo, Victor Cohen analisa as questões que determinaram a reestruturação do sistema elétrico norte-americano, com ênfase na experiência do estado da Califórnia.

No ensaio do mês, Ronaldo Bicalho analisa a abrangência, a consistência, os dilemas e desafios de uma política energética.

As opiniões expressas neste boletim refletem tão somente os pontos de vista dos autores dos artigos, e não representam o posicionamento das instituições envolvidas neste projeto.

EQUIPE

Secretária Executiva:

Mariana Iooty

Conselho Editorial

Edmar Luiz F. de Almeida

Helder Queiroz Pinto Jr.

Ronaldo Bicalho

Edição

Mariana Iooty

Michel Lapip

Contato

Tel: (21) 3873-5270

Fax: (21) 2541-8148

e-mail: infopetro@ie.ufrj.br

NESTA EDIÇÃO

Editorial	2
Petróleo	
Política de Preços e o Desenvolvimento da Indústria de Gás Natural no Brasil	4
A Crise da Califórnia e os Novos Rumos da Reforma do Setor Elétrico Americano	6
Ensaio do Mês	
Política Energética: Abrangência, Consistência, Dilemas e Desafios	9
Fatos Marcantes do Mês	16
Anexo Estatístico	18
Apoio	

ONIP / FINEP / FNDCT / CTPETRO

Editorial

O Leilão de Energia Nova

O ano de 2005 chegou ao final com o tão aguardado leilão de energia nova, que encerrou o primeiro ciclo da implantação do novo modelo institucional do setor elétrico brasileiro em um quadro de relativa tranqüilidade. Dois anos e meio depois da publicação pelo MME do primeiro documento contendo as propostas do novo modelo, chegou-se ao fim dessa fase com a energia para os próximos cinco anos praticamente toda ela contratada.

Nesse sentido, há que se fazer justiça, tanto ao Governo quanto aos agentes setoriais, que através de um processo de negociação extremamente complexo, conseguiram construir as condições para que fosse possível sair, com relativa tranqüilidade, do quadro dramaticamente delicado do início de 2003, para uma situação de início de estabilização setorial. Para tal, foi realizado um processo de reordenamento institucional em um período surpreendentemente curto, dado as suas dificuldades intrinsecamente elevadas e os diferentes interesses em jogo.

Para surpresa de alguns, o leilão de energia nova transcorreu dentro de um quadro de normalidade e os seus resultados não surpreenderam o mercado. A energia necessária ao atendimento da demanda prevista foi praticamente toda contratada e houve uma participação importante do setor privado, mesmo com os preços iniciais considerados pouco atrativos. O que demonstra que há uma gama de taxas de atratividade um pouco mais ampla do que aquela que alguns agentes consideram como a ideal, e definida a partir de uma situação objetiva de aversões ao risco diferenciadas e estratégias de negócio variadas.

Da mesma forma, não há de se espantar que as taxas utilizadas pelas estatais apresentem diferenças em relação ao setor privado, face a sua natureza essencialmente distinta, o que as torna candidatas ao envolvimento com determinados projetos e situações que, a princípio, não atrairiam o capital privado. Sem que isto seja sinônimo de irresponsabilidade financeira ou populismo tarifário. São apenas realidades distintas que se manifestam em situações objetivas como esta. Afinal, se for para não ser assim, não há por que o país mantê-las. Na medida em que o país as

detém como um recurso importante para garantir o suprimento de energia e a modicidade tarifária, não existe razão para que ele não as utilize para assegurar que esses objetivos serão alcançados; sempre dentro de um quadro de responsabilidade e complementaridade com o capital privado.

Nesse contexto, o resultado mais importante do leilão de energia nova foi o quadro de normalidade que ele suscita; deixando para trás os sobressaltos e os lances de efeito. O que o país precisa no seu setor elétrico é de estabilidade e tranqüilidade do seu aparato institucional, e não de pirotécnicas extemporâneas que são capazes de gerar muito mais espetáculos do que estabilização.

Assim, o fato do leilão ter gerado tão pouco impacto na mídia tem um lado bastante positivo, pois significa que as notícias sobre o setor elétrico vão perdendo aquela dramaticidade dos últimos anos. Este fato singelo é bastante alvissareiro porque o que espera desse setor é que ele seja uma fonte de soluções, e não de problemas. Portanto, essa saída discreta da cena é muito bem-vinda.

No entanto, deve-se ter muito claro que, apesar de vencida a primeira fase de implantação do novo modelo institucional, há uma longa jornada à frente; e com relação a isto não há que se ter ilusão. Uma série de questões continua ainda em aberto e, dentre elas, a questão ambiental.

Apesar do enorme esforço do Governo para liberar os licenciamentos ambientais prévios, os resultados continuam suscitando dúvidas, com algumas usinas sendo retiradas da lista de projetos no dia do próprio leilão. Este fato indica que ainda estamos longe de um equacionamento satisfatório do *trade-off* existente entre as políticas energéticas e ambientais no Brasil. Este *trade-off* existe de fato, e da sua redução dependerá o desenvolvimento do setor elétrico no Brasil. Isto porque, na prática, este problema se traduz em taxas de desconto maiores, visando atenuar os riscos e a incerteza com relação a possíveis atrasos nos cronogramas físicos e financeiros dos empreendimentos, decorrentes do processo de obtenção das licenças ambientais, em particular as licenças de operação.

Se adicionarmos a ele o *trade-off* existente entre a política energética e a política fiscal, traduzido no elevado peso dos impostos nas tarifas de eletricidade, a ausência de uma política para o gás natural, que viabilize uma compatibilização efetiva entre os setores de eletricidade e gás, constatamos que ainda temos uma longa agenda pela frente. Esta agenda transcende o setor elétrico e exige negociações e intervenções muito mais abrangentes do que aquelas que resultaram no leilão de energia nova.

Portanto, embora se deva reconhecer a importância dos passos que foram dados, é necessário ter muito claro que ainda falta muito para se ter uma condição confortável no front do suprimento de energia.

Conselho Editorial

Política de Preços e o Desenvolvimento da Indústria de Gás Natural no Brasil

Edmar de Almeida¹

O processo de liberalização das indústrias de energia, caracterizado pela liberalização dos preços e introdução da concorrência, contribuiu para difundir a idéia de que os governos devem evitar a intervenção nos mercados energéticos através, por exemplo, da implementação de políticas de preços. Este processo tem sido tão marcante que governos e agentes econômicos parecem esquecer de alguns princípios básicos do funcionamento dos mercados e do papel das autoridades energéticas. A indústria do gás natural (IGN) no Brasil nos oferece uma ilustração clara deste processo.

O desenvolvimento da IGN no Brasil vem se dando num contexto de grande incerteza quanto à sua principal variável econômica, o preço para o consumidor final. Esta incerteza vem contribuindo para elevar a percepção de risco por parte dos consumidores e dos agentes responsáveis pelo investimento ao longo da cadeia da IGN. Uma importante especificidade do mercado de gás natural é a sua elevada elasticidade preço, posto que o gás natural enfrenta uma forte concorrência inter-energética em praticamente todos os segmentos de mercado. Esta elasticidade é ainda maior no período inicial do desenvolvimento da indústria, pois nesta fase, os consumidores devem realizar investimentos importantes para viabilizar o consumo inicial. Pequenas variações nos preços, nesta fase, tendem a provocar grandes impactos no comportamento da demanda. No que concerne o mercado potencial de gás, vale ressaltar que um elevado nível de incerteza com relação aos preços do gás tende a impactar de forma acentuada o ritmo do desenvolvimento do mercado.

Atualmente, o preço de venda do gás natural para as distribuidoras é livre, e vem sendo arbitrado pela Petrobras de acordo com critérios que apresentam pouca transparência e previsibilidade. A falta de uma política de preços para o gás natural se deve aos princípios que fundamentaram a Lei do Petróleo e do Gás (Lei 9478). Inspirados no processo de liberalização das indústrias de infra-estrutura, os legisladores

brasileiros aprovaram uma lei para a qual não havia espaço para uma política de preços para o gás, já que a concorrência na oferta deste energético se incumbiria de estabelecer um nível de preços eficiente. Entretanto, esta mesma lei não se preocupou em criar políticas e instrumentos para viabilizar um nível mínimo de concorrência na oferta de gás no Brasil; o resultado foi um quase monopólio na oferta de gás, sem que fossem estabelecidos critérios para definição dos preços.

O preço do gás natural para os consumidores finais é formado pela soma do preço da *commodity* (nacional e importada), do preço do transporte e da margem das distribuidoras. Os preços para cada uma destas parcelas seguem critérios diferentes, de acordo com a origem do gás e do estado da federação onde se localiza a distribuidora.

A margem da distribuidora e os níveis tarifários para cada tipo de cliente são definidos pelo contrato de concessão de cada distribuidora. Quanto à parcela de transporte, existem diferentes critérios tarifários coexistindo no Brasil, de acordo com o gasoduto de transporte utilizado e o tipo de segmento de consumo. Enquanto o gasoduto Bolívia-Brasil aplica uma tarifa postal, que é igual em todos os *city-gates*, os outros gasodutos nacionais utilizam um sistema tarifário zonal. Neste caso, os *city-gates* em cada estado pagam um mesmo nível tarifário e o preço varia entre os estados de acordo com a distância. Entretanto, o critério tarifário descrito acima não se aplica para o gás ofertado para o Programa Prioritário de Geração Termelétrica – PPT. As térmicas pagam um preço especial, segundo o qual a parcela de transporte não varia de acordo com a localização das geradoras.

Até a liberalização dos preços dos combustíveis em janeiro de 2002, o preço da *commodity* nacional era fixado por uma portaria interministerial (MME/MF 003), que estabelecia reajustes trimestrais de acordo com o câmbio e o preço internacional de cesta de óleos. Por sua

vez, o contrato referente a *commodity* boliviana estabelece uma regra de reajuste similar.

A partir da liberalização dos preços dos combustíveis, a Petrobras passou a decidir “livremente” sua política de preços para a *commodity*. Livre para decidir sobre a data e o montante do reajuste no preço do gás, a partir de 2003 a empresa optou por uma política de incentivos à expansão do mercado de gás deixando de reajustar o preço da *commodity* nacional periodicamente. Se por um lado esta política contribuiu para aumentar a competitividade do gás entre 2003 e 2005, por outro lado aumentou o risco associado à imprevisibilidade das variações do preço do gás. Este risco ficou patente por mais de uma ocasião, quando o governo debateu publicamente com a Petrobras a conveniência de se elevar os preços do gás visando desincentivar o crescimento do mercado, em função das atuais dificuldades para se garantir a oferta.

Diante desta situação, é importante lembrar alguns princípios que deveriam fundamentar este tipo de debate. Em primeiro lugar, é importante reafirmar que uma política de preços é fundamental numa indústria de infra-estrutura, seja qual for seu estágio de desenvolvimento. Mesmo quando se implementa um processo de liberalização exitoso, as forças de mercado não são capazes de fixar preços para os segmentos onde existe monopólio natural (transporte e distribuição de gás por dutos). Neste sentido, é importante que as autoridades energéticas definam critérios transparentes, coerentes e

previsíveis de precificação para estes segmentos da indústria.

No caso da tarifa de transporte, é necessário se definir um mesmo critério de fixação de tarifas para todos os gasodutos e todos os segmentos de mercado de gás no Brasil. Atualmente, os critérios para tarifação do transporte do gás são confusos e variam de acordo com o sistema de gasodutos e o tipo de mercado final (térmico e não térmico). No caso da tarifa da *commodity*, também se justifica uma política de preços, mesmo não se tratando de um monopólio natural.

É importante reconhecer que não existem condições para se definir preços do gás natural no Brasil de forma competitiva. Na ausência de um mercado competitivo, é fundamental para o setor que sejam definidos critérios previsíveis para o reajuste do preço do gás natural. Isto é importante não apenas para os consumidores, mas também para a própria Petrobras que, por ser empresa estatal, pode sofrer pressões “oportunistas” no estabelecimento de sua estratégia de preços. Finalmente, vale lembrar que uma política de preços deve ser coerente com o estágio de desenvolvimento do mercado. Neste sentido, dado o estágio incipiente do mercado de gás no Brasil, é fundamental que a política de preços garanta uma competitividade do gás frente aos energéticos concorrentes.

¹ Professor IE-UFRJ – Pesquisador GEE

A Crise da Califórnia e os Novos Rumos da Reforma do Setor Elétrico Americano*

Victor Cohen Uller¹

A importância que o estado da Califórnia representou para a normativa reformista se deveu ao seu pioneirismo nos Estados Unidos, na forma como o desenho institucional para seu mercado de eletricidade foi proposto e, sobretudo, seus resultados inusitados em 2000. O que nenhum consumidor poderia esperar se concretizou naquele estado: total descontrole de preços, jogos de retenção de capacidade e distribuidoras centenárias em estado de insolvência.

A despeito da crença liberal que arrebatou os governos durante a década de 1990, inclusive o californiano, a opção por sistemas elétricos competitivos por si só não é capaz de promover quedas de preços, sem que haja uma atuação competente dos órgãos reguladores. Fatos como a ascendente tendência de preços no já extinto *pool* de energia (CALPX) e o baixo índice de investimentos em infra-estrutura (i.e. gasodutos, linhas de transmissão e capacidade geradora) que se seguiram aos primeiros anos (1998-2000) da reforma californiana não foram suficientes para sua reavaliação, antes que o pior ocorresse. Tais eventos, mesmo que não muito evidentes isoladamente, já justificariam uma atitude preventiva do órgão regulador federal (FERC), e/ou das autoridades do estado da Califórnia, por intermédio da CPUC, sua tradicional comissão reguladora.

É mister a percepção de uma característica por vezes não creditada, no processo reformista elétrico: como a eletricidade é um fluxo contínuo, há uma necessidade de coerência entre sua produção e utilização, seja no tempo ou no espaço (BICALHO, 1997). Tal fato deve-se, sobretudo, a incapacidade de seu estoque ser economicamente viável com o nível tecnológico até o presente. A partir daí, cria-se a necessidade de prever sua demanda com exatidão, contando para isso com capacidade excedente que concilie a oferta do bem no momento que ele é requerido. Entretanto, se o processo se der no sentido reverso (retenção deliberada de capacidade geradora), o preço poderá subir ao bel prazer do produtor “jogador”, que estará explorando a “tragédia do distribuidor compulsório”, comprador do CALPX, tratada a seguir.

A Tabela 1 indica que os preços para o ano de 1999 já traçavam um caminho ascendente, corroborando a tese de que em mercados competitivos há a tendência ao aproveitamento máximo da capacidade geradora, já que esta é um ativo econômico, e a ociosidade no *locus* produtivo e financeiro tem um impacto negativo na sua rentabilidade.

Tabela 1: Preços day-ahead no CALPX (US\$/MWh: médias ponderadas 7 x 24)

Período	1998	1999	2000	2001
Janeiro	nd	21,6	31,8	260,2
Fevereiro	nd	19,6	18,8	363,0 (ISO)
Março	nd	24	29,3	313,5(ISO)
Abril	23,3	24,7	27,4	370,0(ISO)
Mai	12,5	24,7	50,4	274,7(ISO)
Junho	13,5	25,8	132,4	107,8(ISO)
Julho	35,6	31,5	115,3	62,6(ISO)
Agosto	43,6	34,7	175,2	nd
Setembro	37	35,2	119,6	nd
Outubro	27,3	49	103,2	nd
Novembro	26,5	38,3	179,4	nd
Dezembro	30	30,2	385,6	nd
Média	30	30	115	nd

Fonte: Joskow (2001).

Nesse sentido, o novo *modus operandi* competitivo, gera o estreitamento do hiato entre capacidade e demanda, que cria oportunidades para geradores explorarem seus poderes de mercado.

Tabela 2: Participações de mercado na Califórnia pós-reforma (1999)

Firma Geradora	Potência (MW)	Participação (MS) (%)
PG&E	7400	17
AES/Williams	3921	9
Reliant	3698	8
Mirant	3130	7
SCE	3314	8
Duke	3343	8
Dynegy/NRG	2871	6
Outras	16,504	-
Total	44,181	-

Fonte: Bushnell (2004).

A Tabela 2 apresenta a nova configuração e as respectivas parcelas de mercado de geração, após o processo de reforma do sistema elétrico da Califórnia. Calculando o Índice Hirschman-Herfindahl (IHH), obtém-se um valor de aproximadamente 671¹, o que, através do *Mergers Guidelines* publicado pela *Federal Trade Commission*, indica um mercado de geração de baixa concentração^{II}. A partir desta análise, à primeira vista, constata-se, pela ótica usual da Organização Industrial, um potencial competitivo entre os geradores californianos. No entanto, o mercado de geração de eletricidade americano possui uma característica curiosa: mesmo com um IHH relativamente baixo indicando pouca concentração, algumas empresas pequenas conseguem exercer controle de mercado. Conclui-se, com bases no ocorrido neste mercado de geração, que medidas de poder de mercado, como o IHH, não capturaram este efeito.

Assim, há de se enfatizar que qualquer desregulamentação de uma indústria antes monopolizada precisa lidar com a questão de poder de mercado. Competidores com poder de mercado significativo têm incentivos (e assim será esperado) para se comportarem de forma ineficiente. Assim sendo, o gerador pode unilateralmente fazer do preço tão alto quanto ele desejar através de retenção de parte de sua capacidade, como explicitado.

Além da possibilidade do exercício individual do poder mercado, há a probabilidade de ocorrência de conluíus tácitos (ou cartéis), pois nos sistemas de leilão, em mercados atacadistas como o CALPX, onde o preço de *market-clearing* é aquele pago a todos os ofertantes, o artifício acaba sendo benéfico a todos os competidores do mercado e não há incentivos de denúncias ao órgão regulador (MOODY, 2004). Para piorar a situação, no ponto crítico de janeiro de 2001, certos produtores retiraram cerca de 12.000 MW de operação, sob a alegação de estarem “sob manutenção” (JUREWITZ, 2002), o que desperta suspeita sobre a existência de mais uma forma astuta de realizar retenções de capacidade.

Mesmo com essas evidências de manipulação de mercado, as entidades reguladoras (federal e estadual) agiram de forma descompassada e morosa, aguardando a crise se perenizar em evidências numéricas, como a multiplicação de preços no CALPX na ordem de vinte vezes, para o ano de 2000, ou de forma visível (ou invisível), através de dias a fio de blecautes. Desta maneira, se faz notável o irrestrito crédito da FERC e do

governo da Califórnia no novo mercado elétrico proposto. Tamanha era esta “fé” no *free-market* e em sua iminente queda de preços, que se deixou o mercado de geração desregulado, ao mesmo tempo em que eram impostos congelamentos tarifários às distribuidoras (*utilities*). Embora, a título de bônus ou consolo por seus *stranded costs*, estas tarifas haviam sido congeladas acima dos seus valores históricos. Vetados quaisquer tipos de contrato-futuro entre os agentes, sob a cautela de se evitar integrações verticais caso se concretizassem, coube a estas distribuidoras a compulsoriedade de pagar pelos estratosféricos preços no atacado, enquanto auferiam tarifas no varejo a níveis basais que, por fim, determinaram sua derrocada financeira.

Ainda, pode-se afirmar que a crise da Califórnia, que se sucedeu entre os anos 2000 e 2001, causou uma reviravolta no processo de reforma dos mercados de eletricidade americanos. O malogro da reforma californiana repôs o Estado como principal agente de planejamento energético, tanto no plano estadual como federal. Como atitude emergencial, o governo da Califórnia, a fim de se resguardar de um aprofundamento da crise, assinou inúmeros e caríssimos contratos de longo prazo (20 anos) com os geradores, por intermédio de sua companhia de abastecimento de água (CDWR), assim como realizou planos de investimento e conservação^{III}. No âmbito federal, a FERC vigorou seu papel de vigilante nos mercados de energia, trazendo a si um comportamento nunca antes tão rígido: o de polícia dos mercados. Assim, a comissão federal passa a baixar normas que dão a ela o direito de ter o acesso a todas as informações operacionais individuais de todos os agentes americanos cuja atividade seja o gás e/ou a eletricidade, podendo aplicar severas multas ou pedir a ordem de prisão destes, caso constatada a violação da tarja “justo e razoável”.

Portanto, um processo que objetivou a volta do *laissez-faire* foi sucumbido por seu próprio motor, a sua vertente concorrencial, trazendo na falha uma nova semente a germinar pelos mercados elétricos: a “re-regulamentação”. Para o caso americano, a crise da Califórnia resultou no *Energy Policy Act* (2005), um conjunto de medidas do Governo Bush que centraliza o planejamento energético na esfera federal, com a FERC assumindo este leme de forma rígida, revivendo a intervenção federal dos anos trinta^{IV}.

Por fim, apesar da tendência à “re-regulamentação” citada, ainda há defensores dos

mercados desregulados que continuam a reivindicar a inculpabilidade da fórmula de desregulamentação em si, crendo que a crise seria fruto das especificidades californianas. Todavia, os benefícios da competição nos mercados de energia elétrica continuam em aberto, já que a Califórnia provou que a competição pode gerar riscos muito mais elevados do que o monopólio. Os custos, no entanto, são reais, elevados e aparentes: custos de desenvolvimentos de novas instituições, a desvalorização de ativos, falências, blecautes, racionamentos e a elevação de preços para os consumidores em mercados disfuncionais que estimulam o exercício de poder de mercado. Então, os que crêem no *free-market* devem demonstrar que os benefícios são maiores que os custos citados. No outro lado da moeda, há os defensores ferrenhos do Estado centralizador que, mesmo antes da reforma da Califórnia dar início, já previam o “apocalipse”, com olhares supersticiosos. Igualmente, cabe a estes uma retrospectiva do velho sistema elétrico monopolizado e ineficiente do final do século XX.

Como sugestão, há de se reconhecer a necessidade de um modelo intermediário, que ignore extremismos teóricos e traga de volta o debate para o setor elétrico. A experiência da Califórnia aponta para a necessidade de se construir uma terceira via de modelo do setor elétrico, que respeite a sua complexidade e o processo contínuo de aprendizado de tentativas e erros das reformas.

1 Bolsista ANP/PRH – Assistente de Pesquisa GEE

* Artigo baseado na monografia de graduação feita sob orientação do Prof. Ronaldo Bicalho e com financiamento do Programa PRH-ANP, intitulada: “A Crise da Califórnia e os Novos Rumos da Reforma do Setor Elétrico Americano”, defendida em dezembro de 2005, no IE-UFRJ.

ⁱ Pela fórmula $HHI = \sum (MS_i)^2$, sendo MS_i a participação de mercado da firma i , $HHI = (17)^2 + (9)^2 + (8)^2 + (8)^2 + (8)^2 + (7)^2 + (6)^2 \approx 671$.

ⁱⁱ Só haveria uma preocupação neste aspecto, segundo o Guideline, se a concentração de mercado se situasse acima de 1800 pelo HHI. No caso do mercado californiano de geração, o HHI está em nível competitivo (abaixo de 800).

ⁱⁱⁱ Racionamento de 7.613 MW, assim como a conclusão de 449 MW em nova capacidade, com mais 683 previstos para o final de 2001 (PETERSON E AUGUSTINE, 2003).

^{iv} Detalhes sobre o Energy Policy Act (2005) encontram-se no Boletim Infopetro, de Julho-Agosto/2005.

Referências Bibliográficas:

BICALHO, R. “A formação de regularidades tecnológicas na indústria de eletrecidade” (1997). Tese de Doutorado. Rio de Janeiro. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

BUSHNELL, J. “California’s electricity crisis: a market apart?” (2004). Energy Policy, volume 32, edição 9. Páginas 1045-1052. Elsevier Science Ltd.

JOSKOW, P.L. “California’s Electricity Crisis” (2001). Working Paper 8442. Disponível em <http://papers.nber.org/papers/w8442.pdf>. Acesso em 07/08/2005.

JUREWITZ, J.L. “California’s electricity debacle: A guided tour” (2002). The Electricity Journal, volume 15, edição 4. Páginas 10-29. Elsevier Science Inc.

MOODY, D.C. “Ten years of experience with deregulating US power markets” (2004). Utilities Polycy, volume 12, edição 3. Páginas 127-137. Elsevier Science Inc.

PETERSON, S; AUGUSTINE, C “Regulatory failure in the California electricity crisis” (2003). The Electricity Journal, volume 16, edição 7. Páginas 56-64. Elsevier Science Ltd

Política Energética: Abrangência, Consistência, Dilemas e Desafios

Ronaldo Bicalho¹

A princípio, o objetivo essencial de qualquer política energética é garantir, no presente e no futuro, o suprimento de energia necessário ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar de uma sociedade. Nesse sentido, a política energética implica decisões e ações que se correlacionam no tempo, apresentando um conteúdo estratégico, característico de um conjunto de políticas que têm a função, não só de responder a questões conjunturais relacionadas ao presente, mas, acima de tudo, de estruturar o futuro de um país ou de uma região. Face a isto, a política energética é, de forma incontornável, uma política pública, e o seu sujeito principal é o Estado.

A política energética é uma intervenção política, portanto, fortemente marcada por concepções e visões do mundo que conquistam uma posição hegemônica em determinados momentos; fruto do embate de idéias acerca do futuro e da melhor maneira de alcançá-lo, e da sua legitimação nas diversas instâncias de representação e decisão política. Dessa forma, embora seu objeto seja o futuro, a política energética é fortemente marcada pelas visões existentes no presente sobre esse futuro; sendo estas visões delimitadas, de forma decisiva, pelas situações concretas de escassez e abundância, que determinam uma premência maior ou menor do enfrentamento do desafio associado à garantia do suprimento.

Em outras palavras, não obstante a política energética apresentar, como qualquer outra política, um viés ideológico, o exercício desse viés é limitado pelo balanço de oferta e demanda de energia existente em cada instante do tempo, sendo muito do seu peso no embate político definido a partir desse balanço. Assim, em momentos de escassez, os estímulos a uma intervenção do Estado na garantia do suprimento energético são, sem dúvida, muito maiores do que nos momentos de abundância. Abundância e escassez, aqui, não dizem respeito apenas à disponibilidade de recursos energéticos, mas também de toda a infra-estrutura de produção,

transformação, transporte e distribuição desses recursos.

Garantir o suprimento de energia envolve ações e impactos em diferentes áreas: econômica, tecnológica, ambiental, política e social. Este fato faz com que a política energética tenha um caráter abrangente, fruto da amplitude das ações e dos impactos relacionados ao atendimento do seu objetivo primordial. Nesse sentido, ela transcende uma concepção meramente setorial, quer em termos de objetivos, quer em termos de mecanismos, quer em termos de instituições.

No caso específico do seu objeto definidor, que é a energia, transcender uma visão meramente setorial implica privilegiar uma abordagem ampla, completa e integrada, centrada no conjunto de fontes e cadeias energéticas; em contraste com uma abordagem voltada para cada indústria específica de energia, segmentada e fragmentada, centrada nas partes que compõem cada uma dessas cadeias.

Dito isto, pode-se definir a política energética como uma intervenção estratégica do Estado, abrangente, que envolve um conjunto de fontes, de cadeias energéticas, de instrumentos e instituições, visando garantir o suprimento, presente e futuro, de energia, necessário ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar de uma sociedade.

A Abrangência da Política Energética

As intervenções do Estado associadas à implementação de uma verdadeira política energética têm como característica principal a sua abrangência. Esta abrangência não diz respeito somente ao conjunto de fontes e cadeias nelas envolvido, mas ao conjunto de objetivos, instrumentos e instituições reunidos em torno dessas intervenções; cujos impactos atingem várias dimensões relevantes.

Em primeiro lugar, os impactos da política energética têm uma dimensão nitidamente econômica, pois atingem a atividade econômica de várias maneiras.

A infra-estrutura energética tem um papel fundamental no crescimento econômico; surgindo como um dos fatores mais importantes na criação das condições estruturais para que ele ocorra. Pode-se afirmar que sem energia não há crescimento econômico sustentável. Dada a sua natureza intensiva em capital, a atividade energética é chave na formação bruta de capital fixo, portanto na determinação do montante de investimento de um dado país ou região. Considerada um insumo essencial para um vasto conjunto de atividades econômicas e sociais, a energia desempenha um papel importante na esfera distributiva ao longo das cadeias produtivas e entre indivíduos, setores produtivos, regiões e países. Em função da sua capilaridade no interior da estrutura sócio-econômica, a evolução dos seus preços tem um impacto significativo nos índices de preços, por conseguinte, na determinação dos níveis de inflação.

Além disso, deve-se ter em conta que o setor de energia se constitui em uma das fontes mais importantes de arrecadação de impostos, desempenhando um papel fundamental na formação das receitas dos Estados Nacionais. Por outro lado, um dos instrumentos mais importantes da política energética é o recurso a incentivos e penalidades fiscais para apoiar ou dificultar determinados comportamentos relacionados ao uso de energia.

Cabe lembrar também que a energia está presente de forma significativa nas pautas de importação ou de exportação de grande parte dos países, se relacionando, muitas vezes, de forma direta com a disponibilidade ou escassez de divisas.

A formação dos preços energéticos tem conseqüências diretas nas decisões de investimento e no financiamento das firmas; estreitando ou ampliando as suas margens de lucro e interferindo diretamente nas condições objetivas de valorização do seu capital. Insumo fundamental, a energia é um fator determinante na competição capitalista, com sua disponibilidade e preço definindo, muitas vezes, os vencedores e perdedores do jogo concorrencial.

Assim, tanto pelo lado da sua oferta quanto pelo lado da sua demanda, a energia encontra-se em um lugar privilegiado na configuração das estruturas produtivas, atuando de forma decisiva na formação das vantagens competitivas de firmas, regiões e países. Daí, a forte correlação entre política energética e política industrial, tanto pelo lado da construção da infra-estrutura

energética, quanto pelo lado da construção do parque produtivo. Portanto, dispor de energia barata significa ter, de fato, uma vantagem competitiva sistêmica; o que implica reconhecer na política energética um papel importante na construção de políticas associadas ao aumento da competitividade dos Estados Nacionais.

A energia é um importante item da pauta do comércio internacional, movimentando volumes e recursos financeiros significativos entre várias regiões do mundo. Nesse contexto, os processos de integração regional passam, em geral, pela integração energética, através da construção de uma infra-estrutura de dutos e linhas de transmissão, que procura tirar partido das complementaridades existentes entre recursos naturais e mercados; intensificando as trocas internacionais entre os países envolvidos nesses processos. Dessa forma, estabelece-se uma forte correlação entre a política energética e as políticas de comércio exterior definidas pelos Estados Nacionais.

Essa ligação entre a política energética e as relações econômicas internacionais se fortalece ainda mais quando se considera o caráter geopolítico associado ao suprimento de energia. Dada a distribuição desigual dos recursos naturais entre as regiões do mundo, as relações internacionais envolvendo consumidores e produtores de energia explicitam a dimensão geopolítica da política energética, levando a uma forte interdependência entre essa última e a política externa dos Estados Nacionais.

Desse modo, o comportamento da economia encontra-se, repetidas vezes, associado ao comportamento da oferta e dos preços da energia e, logo, à política energética. Esta associação se traduz na forte correlação existente entre a política energética e a política econômica dos Estados Nacionais.

Um segundo impacto fundamental da política energética ocorre na esfera ambiental. A exploração e o uso da energia, nas escalas local, nacional e global, se caracterizam por fortes impactos ambientais. As últimas três décadas foram marcadas fortemente pela introdução da questão ambiental na agenda energética, tornando-se, sem dúvida, um dos seus principais pontos. Desse modo, estabeleceu-se uma correlação muito estreita entre a política energética e a política ambiental, não só no âmbito nacional, mas, principalmente, no âmbito regional e global, introduzindo restrições

significativas que extrapolam as fronteiras dos Estados Nacionais.

O terceiro grande impacto da política energética envolve, de forma crucial, a dimensão tecnológica. Desde a primeira revolução industrial, sintetizada no binômio carvão – máquina a vapor, a tecnologia esteve no centro da questão energética. A contínua redefinição dos limites existentes entre o nível de utilização de energia e os recursos naturais disponíveis, propiciada pelo avanço tecnológico, constitui o coração da dinâmica energética e, por derivação, da dinâmica econômica de longo prazo. Através da melhoria constante da eficiência em que se explora, produz, transporta e utiliza a energia, o avanço tecnológico tem desempenhado um papel cada vez mais relevante na concepção e implementação das políticas energéticas. Desse modo, constata-se uma forte interação entre a política tecnológica e a política energética dos Estados Nacionais.

Finalmente, e não menos importante, a energia está profundamente relacionada ao bem-estar. Desse modo, o acesso à energia é sinônimo de acesso ao bem-estar; tornando o acesso a ela um direito do cidadão e, em alguns países, uma obrigação do Estado. Símbolo da capacidade humana de dominar os recursos da natureza, colocando-os sob o seu comando, a energia, principalmente depois da segunda revolução industrial, ao final do século XIX, tornou-se uma promessa de melhorias ilimitadas na vida dos cidadãos. E isto não se limitava à pleora de bens e serviços produzidos com o uso intensivo de energia; mas incluía o aumento espetacular no conforto no dia a dia nos lares, nos escritórios, nas fábricas e repartições, na ida e vinda do trabalho e nas atividades ligadas ao lazer dos indivíduos, que essa mesma energia propiciava. Assim, o acesso à modernidade e ao progresso no século XX esteve intimamente ligado ao acesso à energia. Nesse sentido, a inclusão social passou a estar ligada à inclusão energética, estabelecendo uma forte correlação entre política energética e política social.

Por conseguinte, a política energética tem fortes impactos sobre as esferas econômica, ambiental, tecnológica e social, demandando uma articulação consistente entre ela e as políticas associadas a essas esferas; ou seja, a construção de uma política energética robusta envolve uma relação estreita com a construção das políticas econômica, ambiental, tecnológica e social.

Política Energética: Abrangência Versus Consistência

A interdependência entre a política energética e as demais políticas públicas, com os seus diversos objetivos, instrumentos e instituições, coloca um grande desafio: a consistência.

Aqui, a consistência não pode ser resumida a uma dimensão técnica. À medida que uma política energética envolve uma plêiade de agentes e interesses, a sua concepção e implementação envolvem uma negociação política intensa, na busca do consenso mínimo necessário a sua concretização. Quanto mais abrangente ela for, maior será o número de agentes, setores e interesses envolvidos; portanto, mais difícil será a construção dos consensos, e mais difícil será a manutenção da sua consistência; muitas vezes sacrificada na própria construção política do consenso possível de ser alcançado. Em função disto, os objetivos e os instrumentos da política energética terminam sendo múltiplos e variados, ampliando a sua complexidade e a possibilidade de ocorrerem inconsistências internas à própria política.

Desse modo, tem-se, ao fim e ao cabo, uma multiplicidade de objetivos, de instrumentos e de instituições. Assim, a característica mais importante da política energética acaba sendo a amplitude dos seus objetivos e a abrangência das intervenções que dela resultam, quer em termos de agentes econômicos e sociais, quer em termos de instrumentos e instituições nela envolvidos. Esta característica remete de imediato à complexidade inerente ao desenho desta política e aos problemas de inconsistências internas, fruto da natureza intrinsecamente abrangente que a identifica.

Nesse sentido, deve-se reconhecer que qualquer política energética traz um conjunto de inconsistências potenciais, envolvendo objetivos, instrumentos e instituições, e que é necessário, não só defini-las muito bem, mas determinar a sua redução ao longo do tempo. A sustentabilidade de uma dada política energética está profundamente relacionada à sua capacidade de reduzir as inconsistências potenciais internas que nascem não do seu objetivo primordial - a garantia do suprimento de energia, mas da incontornável interação existente, e necessária, entre ela e as demais políticas públicas.

Esse fato remete de imediato a uma questão fundamental: quais são os fatores que determinam a hierarquização dos objetivos das diversas políticas públicas. Quanto mais alto na hierarquia se encontra o objetivo, maior o seu poder de definir o que é consistente. Em outras palavras, se

o objetivo se encontra no topo da lista, a consistência será definida a partir dele, e não dos que se encontram abaixo. Nesse sentido, é crucial identificar quais os fatores que irão hierarquizar os objetivos das políticas públicas, visto que serão eles que, ao fim, irão determinar o peso que a garantia do suprimento terá no conjunto de políticas. E aqui, não há muito que discutir. Este peso será diretamente proporcional à percepção de risco do suprimento, e esta, por sua vez, dependerá do balanço de oferta e demanda de energia existente no momento. Em situações confortáveis de suprimento, o objetivo central da política energética fatalmente perderá importância diante dos objetivos das outras políticas; ao passo que em situações de desconforto, a percepção de risco aumentará, e com ela o peso da política energética e do seu objetivo primordial.

As duas últimas décadas do século XX foram marcadas pela configuração de um balanço de oferta e demanda de energia bastante confortável. Esse conforto se estendia à situação da infraestrutura energética, que vinha de décadas de expansão vigorosa, o que gerou uma generosa folga na capacidade instalada no início da década de oitenta. Sem pressões sobre o mercado de petróleo e com uma capacidade instalada de produção, transformação, transporte e distribuição de energia que excedia à demanda, foi possível relegar a garantia de suprimento energético a uma posição subalterna na agenda política. De tal forma que outros objetivos, como a reestruturação do Estado, a privatização, a introdução da competição, a melhoria do meio ambiente, entre outros, passaram a ocupar o centro da discussão política e, mais do que isso, a estruturar a própria agenda da política energética.

Esses fatos se deram em contraposição àqueles observados na década anterior, na qual uma drástica situação de escassez energética, traduzida nos dois choques de petróleo, transformou a política energética no principal item da agenda política, subordinando os objetivos associados às outras políticas públicas, e legitimando uma intervenção mais vigorosa do Estado para garantir o suprimento de energia.

A experiência das décadas de oitenta e noventa, na qual o objetivo central da política energética encontrava-se subordinado aos objetivos de outras políticas públicas, traduz, de forma pedagógica, uma situação em que as inconsistências potenciais existentes no corpo da política se traduzem em problemas reais com o passar do tempo. Desse modo, os países industrializados migraram de uma situação

confortável de excesso de capacidade instalada de suas infra-estruturas energéticas para uma tensa situação de margens de segurança estreitas e baixa confiabilidade dos seus suprimentos de energia; em um contexto de pressões de demanda cada vez maiores no mercado do principal energético: o petróleo. Assim, as inconsistências da política energética, diluídas em um conjunto de políticas que não a privilegiava, não foram tratadas com a devida atenção, só adquirindo relevância quando os problemas reais começaram a aparecer: elevação dos preços, racionamentos e apagões.

No entanto, não se deve olhar essa falta de atenção como fruto do descaso, mas como fruto natural de uma lógica excludente que, quando privilegia determinados pontos de uma agenda política, tende a ignorar os outros. Afinal, não se deve esquecer que a política envolve escolhas, e que quanto mais radicalizado for esse processo maior a possibilidade de exclusão completa das propostas perdedoras.

Por outro lado, não se deve também ter a ilusão de que a colocação da política energética no centro das atenções não envolve inconsistências potenciais. A questão, nesse caso, é que essas inconsistências passam a existir em relação às outras políticas. Nesse sentido, a década de setenta também é bastante pedagógica, na medida em que em nome da garantia do suprimento uma série de impactos econômicos, ambientais e sociais foi subestimada.

Portanto, a questão fundamental colocada para um *policy maker* não se resume a uma escolha rígida e hierarquizada de objetivos, mas a clareza de que existem *trade-offs* internos ao conjunto de políticas que têm de ser claramente reconhecidos para que sejam administrados e reduzidos ao longo do tempo, de tal forma a garantir a sustentabilidade desse conjunto de políticas. No entanto, essa administração flexível das inconsistências internas, deve-se admitir, não é uma tarefa fácil, já que não se trata de uma administração puramente técnica, o que já não seria pouca coisa, mas de uma administração política.

Enfim, embora a consistência interna entre objetivos, instrumentos e instituições seja desejável em uma política, alcançá-la não é fácil. Considerando que a política energética é abrangente, não há como fugir da necessidade de se ter uma visão do conjunto de políticas que ela abarca. Portanto, a consistência relevante para ser analisada é aquela definida para o conjunto de

políticas. Em outras palavras, não é aconselhável a busca de consistência apenas no interior de uma dada política, subordinando e, mais do que isso, desqualificando as demais. É preciso ter uma visão equilibrada do conjunto, o que implica em uma hierarquização não excludente. Nesse sentido, toda ênfase radicalizada em determinadas políticas no presente acarreta fortes desequilíbrios no futuro.

Enfim, dada a abrangência dos seus objetivos, instrumentos e instituições, a política energética é uma intervenção estratégica do Estado que sempre precisa ser pensada na perspectiva do conjunto de políticas públicas; e nunca de forma isolada e particular. Em contrapartida, dada a essencialidade do suprimento energético, o conjunto de intervenções estratégicas do Estado não deve ser pensado sem a política energética, em função de uma situação de conforto temporário no abastecimento energético; sob a pena de subestimar problemas que terminam explodindo no colo dos administradores públicos, quando a situação confortável de excedente se transforma em uma situação dramática de gestão da escassez.

Encontrar o tom certo, que permita a construção de uma agenda política equilibrada, é o grande desafio da política energética, que nasce naturalmente do caráter abrangente das intervenções realizadas pelo Estado para atingir o seu objetivo principal: a garantia do suprimento energético.

Dilemas e Desafios da Política Energética

O objetivo de garantir o suprimento de energia esconde, sob a sua aparente simplicidade, discussões importantes.

Em uma primeira abordagem, é possível identificá-lo como uma política voltada claramente para oferta. Dada uma evolução esperada da demanda de energia, o que se pede da política energética é que ela seja capaz de suprir a quantidade de energia suficiente para atender essa demanda.

Em uma abordagem mais completa, a questão se amplia através de uma visão mais detalhada sobre a demanda. Isto implica em não se reduzir a análise à demanda de energia final (a energia colocada à disposição do consumidor), mas ampliá-la através da consideração de que são as necessidades de energia útil (a energia que efetivamente atenderá às necessidades dos consumidores depois de ser convertida pelos seus equipamentos e dispositivos de uso da energia)

que devem ser atendidas. Portanto, não se trata simplesmente de atender a uma demanda dada de energia final, mas de se questionar se o uso energético dessa energia é feito nas melhores condições, em termos de eficiência técnica e de inexistência de desperdícios. Desse modo, a análise incorpora a utilização de energia, não ficando apenas na sua produção, transformação, transporte e distribuição. Essa incorporação do uso corresponde às chamadas políticas de gestão da demanda (*Demand Side Management*).

O fato de estar preocupada com a demanda não significa que este tipo de política não tem implicações sobre o suprimento. Muito pelo contrário. Na medida em que suas ações reduzem a demanda de energia final, reduzem-se também as pressões sobre o abastecimento; ou seja, graças às intervenções na demanda, a quantidade de energia a ser garantida também se reduz, facilitando a consecução do principal objetivo da política energética. Em outras palavras, a contradição entre políticas destinadas para a oferta e políticas voltadas para a demanda de energia, no limite, é simplesmente aparente. Na verdade, são duas políticas que se complementam e se estruturam em torno do objetivo central que é a garantia do suprimento de energia necessário ao desenvolvimento e o bem-estar de uma sociedade.

A diversificação surge como uma das estratégias mais recorrentes das políticas energéticas ligadas à oferta. Nesse caso, há uma clara associação entre diversificação e redução do risco associado ao abastecimento energético. Assim, para aumentar a segurança desse abastecimento é necessário diversificá-lo. No entanto, esta é uma regra que também deve ser interpretada com cuidado. A diversificação não pode ser encarada como um bem em si. Dependendo das condições objetivas de oferta e demanda, é possível defender a concentração do abastecimento em uma determinada fonte, face à sua grande disponibilidade. Na verdade, a questão fundamental não é diversificação ou concentração, mas qual o grau de diversificação mais adequado à garantia do suprimento, frente a um balanço real entre a disponibilidade de recursos e a evolução da demanda, presentes em cada espaço socioeconômico, em cada momento do tempo.

Uma outra questão relacionada à garantia do suprimento é aquela que diz respeito ao preço que a sociedade paga por essa garantia. Embora as políticas energéticas sempre ressalvem que essa garantia deva ser atendida a um preço razoável – preços competitivos, modicidade tarifária, entre

outros - é forçoso reconhecer que essa razoabilidade é de difícil definição. Em geral, em momentos em que não há riscos para o abastecimento, a grande ênfase se concentra no preço do abastecimento energético e nas formas de reduzi-lo. Por outro lado, em momentos em que o risco se eleva, o foco se concentra na garantia desse abastecimento e nas formas de viabilizá-lo.

Desta maneira, estabelece-se um dos mais importantes *trade-offs* existente na política energética: garantia de suprimento versus modicidade de preços e tarifas. No curto prazo, o contexto da oferta, em geral, define como penderão os pratos dessa balança. No entanto, a questão fundamental é o seu comportamento no longo prazo, e, aqui reside um dos grandes desafios da política energética: a redução desse *trade-off* no longo prazo. Portanto, esse é o grande dilema que a política energética tem de atenuar, usando para isto inovações tecnológicas, econômicas, organizacionais e institucionais. Nesse sentido, uma política energética virtuosa não é aquela que simplesmente reconhece esse *trade-off*, mas é aquela que cria as condições objetivas para reduzi-lo; ou seja, é aquela que consegue uma garantia crescente do suprimento futuro de energia a um custo decrescente para a sociedade.

Deste modo, embora a garantia de suprimento de energia possa ser lida de várias maneiras, esse objetivo continua sendo aquele que melhor sintetiza a natureza e o caráter da política energética; sendo as visões apresentadas acima apenas manifestações distintas dessa natureza e desse caráter.

No que concerne à política energética ser uma intervenção do Estado, cabe chamar a atenção sobre outros falsos dilemas. O Estado é o principal ator no mercado de energia; taxando, regulando, subsidiando e, em determinadas situações, produzindo, distribuindo e comercializando energia. Desta forma, a sua mediação é fundamental na configuração, operação e na definição do desempenho desses mercados. A idéia de que o Estado pode se afastar da cena energética é uma ilusão. Considerando que a energia é extremamente importante para a economia e para a sociedade e que o funcionamento do seu mercado apresenta várias falhas sobejamente reconhecidas, a operação de um mercado energético sem a presença do Estado é uma simples "história da carochinha".

Na verdade, a questão relevante se desenvolve em torno da forma dessa intervenção

estatal. O fato de o Estado produtor ser substituído pelo Estado regulador não implica na ausência do Estado, mas na mudança da natureza da sua intervenção; tampouco implica na redução da intensidade dessa intervenção; muito pelo contrário, já que, muitas vezes, a regulação das atividades energéticas exige uma ação muito mais contundente do Estado sobre o mercado do que a simples ação de produzir e comercializar energia.

Enfim, política energética é uma intervenção do Estado impossível de ser eliminada, restando apenas a discussão sobre a natureza dessa intervenção, e não sobre a sua eliminação; que seria uma imensa tolice, diante da realidade característica do mundo energético.

Os instrumentos de política energética envolvem uma ampla gama de mecanismos que vão desde a etiquetagem de aparelhos eletrodomésticos para sinalizar para os seus compradores aqueles que consomem menos energia até o financiamento de um banco de desenvolvimento público para a expansão da infra-estrutura energética. Da renúncia fiscal às sofisticadas negociações internacionais, os recursos utilizados pela política energética para alcançar os seus objetivos são bastante abrangentes. Face a isto, não se pode afirmar que a política energética emprega um conjunto exclusivo de instrumentos. Dada a grande interface existente entre a política energética e as políticas econômica, ambiental, tecnológica e social, torna-se muito complexo delimitar claramente as fronteiras no interior das quais ficarão restritos os instrumentos "energéticos".

De fato, a política energética é uma política pública ampla e extensiva que irá recorrer aos instrumentos utilizados pelo conjunto desse tipo de política para alcançar os seus objetivos; podendo utilizar desde uma simples política de fixação de preços até profundas reformas institucionais para conseguir alcançá-los.

Essa abrangência de instrumentos reflete-se na abrangência de instituições. Assim, coordenar uma política energética sempre implica na articulação de uma plêiade de instituições. Muitas delas ligadas a objetivos e atividades que transcendem à questão energética. Delimitar os raios de ação, as responsabilidades e os poderes dessas instituições é uma das tarefas mais complexas da política energética, já que a configuração de forças que irá sustentar essa delimitação transcende, na maioria das vezes, o mundo específico da energia.

A criação de um regulador específico para a energia ou de uma agência que coordene todos os esforços ligados à garantia do suprimento de energia são exemplos dos desafios organizacional-institucionais enfrentados por uma política energética. Na medida em que a dimensão institucional tem um forte caráter local, as instituições que cada Estado Nacional vai desenvolver para conceber e implementar a sua política energética terá um forte caráter local, específico e idiossincrático.

Em síntese, quando se fala em objetivos, instrumentos e instituições relacionados com a política energética, está se falando de um conjunto amplo e variado de múltiplos objetivos,

instrumentos e instituições. Esta amplitude é fruto da própria natureza ampla, geral e abrangente da intervenção do Estado no campo da energia. Em função disto, ela não deve ser encarada como um empecilho à existência de uma política energética nacional, mas como um desafio a ser superado na construção do futuro de um país que precisa de energia para se desenvolver economicamente e garantir conforto e bem estar para os seus cidadãos.

¹ Professor IE-UFRJ/Pesquisador GEE

Fatos Marcantes

Petrobras Vai Exportar Álcool para o Japão

A Petrobras assinou um contrato com a empresa japonesa Nippon Alcohol Hanbai para a criação de uma companhia que vai importar álcool da estatal brasileira. O nome da empresa será Brazil-Japan Ethanol e terá como objetivo principal buscar um mercado para o álcool brasileiro naquele país.

O diretor de Abastecimento da Petrobras, Paulo Roberto Costa, explicou que a idéia é iniciar, a partir de 2008, a exportação de 20 milhões de litros de álcool para o mercado japonês. A expectativa é de que em pouco tempo, as exportações de álcool da Petrobras para o Japão possam chegar a 1,8 bilhão de litros anuais.

O diretor destacou que as exportações para o Japão vão permitir a expansão de área plantada, assim como a criação de novas usinas de álcool no Brasil.

Paulo Roberto da Costa ressaltou ainda, que para evitar que o álcool consumido hoje no país seja desviado para as exportações, o que aumentaria os preços domésticos do produto, a Petrobras vai exigir em seus contratos de compra junto aos usineiros, que a produção seja gerada pela ampliação das plantações.

Termelétricas São Obrigadas a Apresentar Contratos de Suprimento de Combustível

Usinas termelétricas novas ou em operação terão de apresentar a Aneel cópias dos contratos de suprimento de combustível negociados com seus fornecedores. A exigência está prevista em resolução aprovada pela Agência, que aperfeiçoa os procedimentos e as condições para a liberação de operações em teste e comerciais de termelétricas.

A resolução visa a ampliar as garantias de suprimento de combustível, evitando que eventuais problemas de abastecimento comprometam a operação das usinas e afetem a programação de operação do sistema interligado. O texto aprovado foi submetido à audiência pública documental de 26 de outubro a 25 de novembro último, quando recebeu contribuições por escrito de agentes e de associações representativas do setor elétrico.

As usinas que já estão em operação, deverão apresentar os contratos de suprimento para regularizar sua situação na Aneel. Novas usinas, empreendimentos em ampliação e usinas que alterem suas características para operar com combustível alternativo, terão a autorização para a operação em teste e para a operação comercial condicionada à apresentação dos respectivos contratos.

Participação da Petrobras no Primeiro Leilão de Energia Nova

A Petrobras comunica que participou do primeiro leilão de energia nova, ocorrido no dia 16/12/2005, quando vendeu 1.391 MW. O resultado final do leilão significa para a companhia, com a venda da disponibilidade das suas usinas, uma receita fixa pelo prazo de 15 anos.

Em valores atuais a companhia receberia R\$ 199.842.928,00/ano a partir de 2008, com a venda de 352 MW; passaria a receber R\$ 210.878.250,00/ano adicionais a partir de 2009, com a venda de mais 469 MW; e mais R\$ 277.927.992,00/ano adicionais a partir de 2010 com a venda de 570 MW.

Adicionalmente, a Petrobras será remunerada pelos custos variáveis de operação, em função de parâmetros pré-estabelecidos e do despacho efetivo das usinas.

Dilma Rousseff Afirma que o Preço do Álcool Deve Cair nos Próximos Anos

A ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, disse que o preço do álcool combustível deve cair nos próximos anos com a incorporação de novas tecnologias, o aumento da oferta e o crescimento da infra-estrutura.

Rousseff lembrou que existe hoje uma tendência de ajuste a cima dos preços do petróleo, o que torna o álcool fundamental. Segundo a ministra, um aumento da demanda internacional pelo etanol deve ser puxado ainda pela preocupação ambiental após o Protocolo de Kyoto.

Em seminário sobre o Proálcool em São Paulo, Rousseff disse que em 2010 o consumo estimado de etanol será de 20 milhões de metros

cúbicos e a produção de 25 milhões de metros cúbicos.

Ela citou ainda, o aumento do investimento em infra-estrutura para exportação como forma de baratear o preço do álcool ao dizer que a Petrobras está investindo US\$ 315 milhões em portos e estruturas para escoamento de produção.

Por outro lado, Rousseff admitiu que pode haver novo reajuste de GNV (Gás Natural Veicular) utilizado em carros. Em suas palavras, um novo ajuste é "inexorável" e pode ocorrer por preço ou pela diminuição de quantidade de gás fornecida, uma vez que a capacidade de produção do insumo hoje no país é limitada.

Pernambuco Será Auto-Suficiente na Produção de Combustíveis

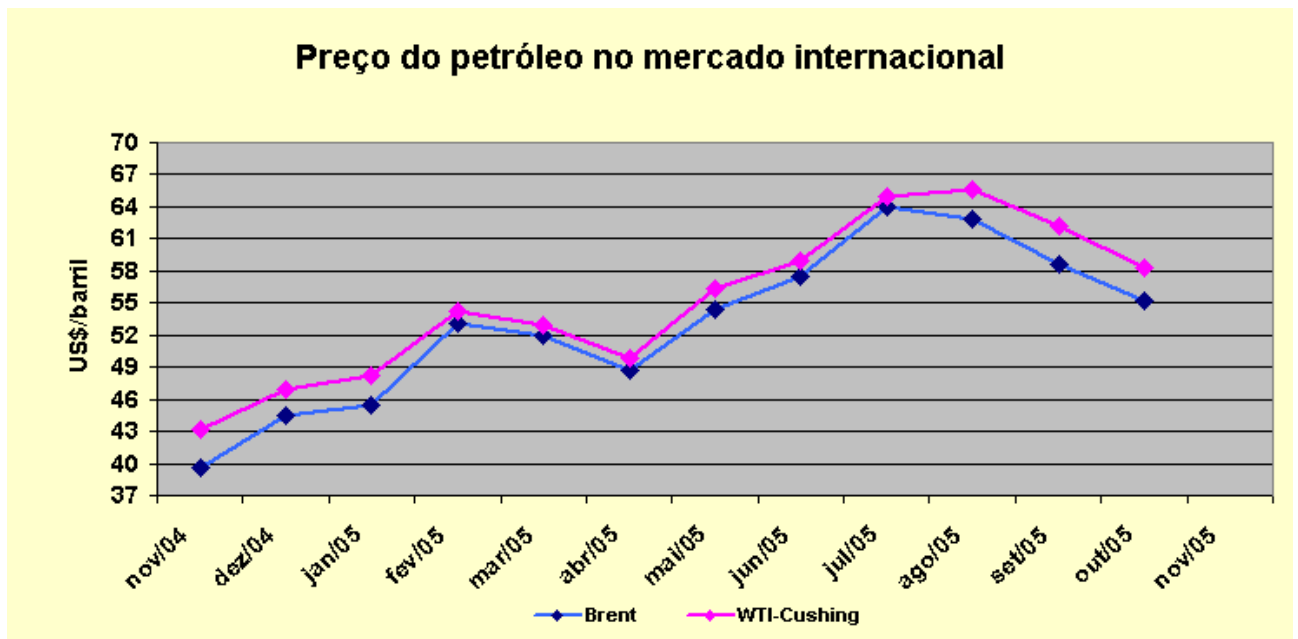
Com a implementação da refinaria da Petrobras e da PDVSA em Pernambuco, o estado do Nordeste passará a ser auto-suficiente na produção de combustíveis. A região responde por 19% da demanda de derivados de petróleo do país e tem apenas uma refinaria na Bahia. Com o projeto, de US\$ 2,5 bilhões e 200 mil barris de petróleo pesado por dia, a região deixará de ser

importadora. Os presidentes do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da Venezuela, Hugo Chávez, já deram a largada ao investimento.

A refinaria, que terá o nome de Abreu e Lima, será compartilhada entre a Petrobras (50%) e a PDVSA (50%), e deverá criar 230 mil empregos ao longo dos quatro anos nos quais será construída. O governo federal, por sua vez, deverá arrecadar US\$ 970 milhões com a operação do empreendimento.

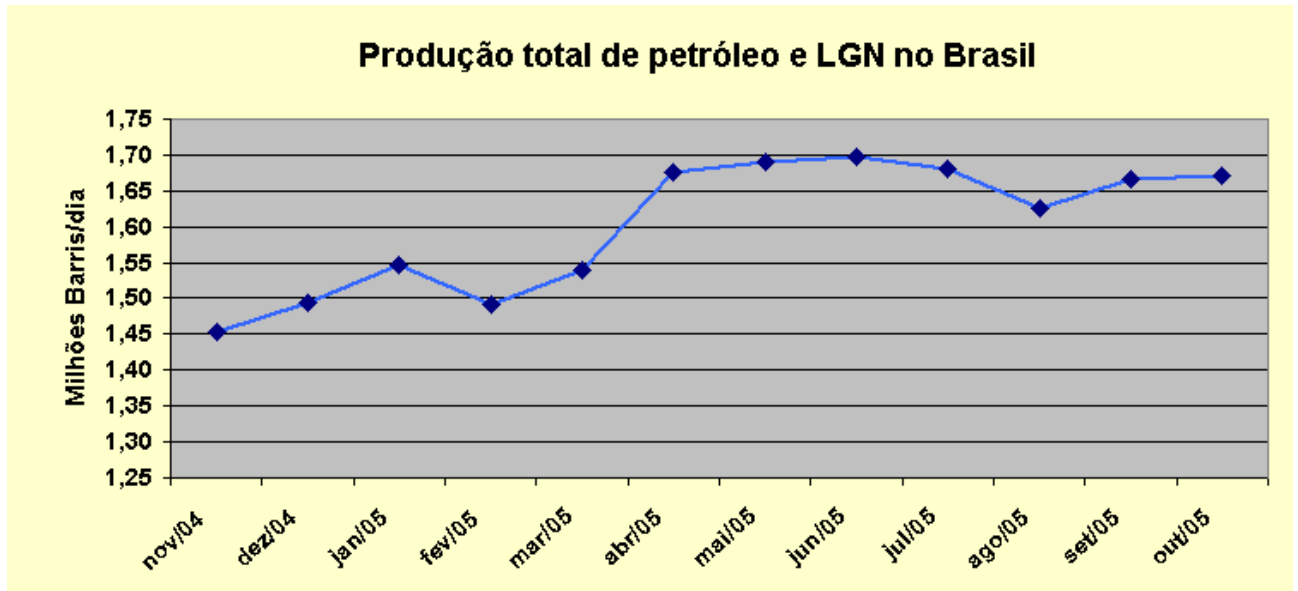
A obra será feita na área industrial de Suape e, segundo a Petrobras, há espaço suficiente para a construção de um porto. O estado de Pernambuco já se comprometeu, por meio de um memorando de entendimentos com a Petrobras, em criar a infra-estrutura necessária para a operação da refinaria, incluindo o abastecimento de água e energia elétrica, as obras para melhorias no porto, a criação de escolas, hospitais, habitação e outras facilidades para os trabalhadores durante a construção da refinaria. A Petrobras, por sua vez, irá capacitar a mão-de-obra que será utilizada.

Gráfico 1



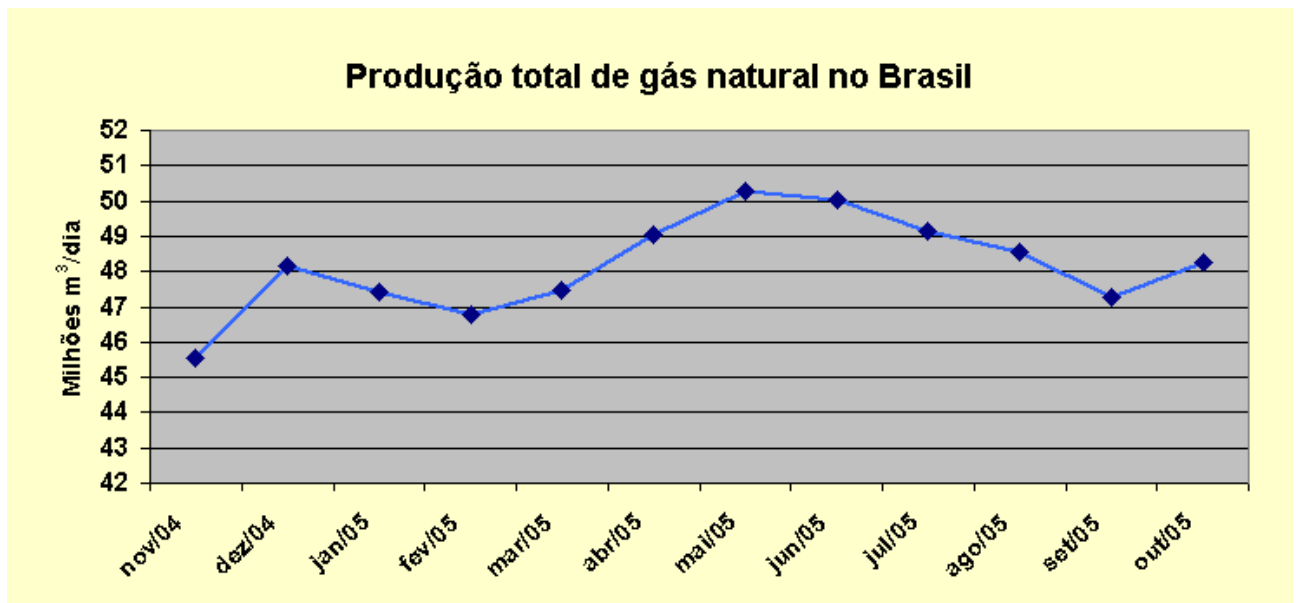
Fonte: EIA

Gráfico 2



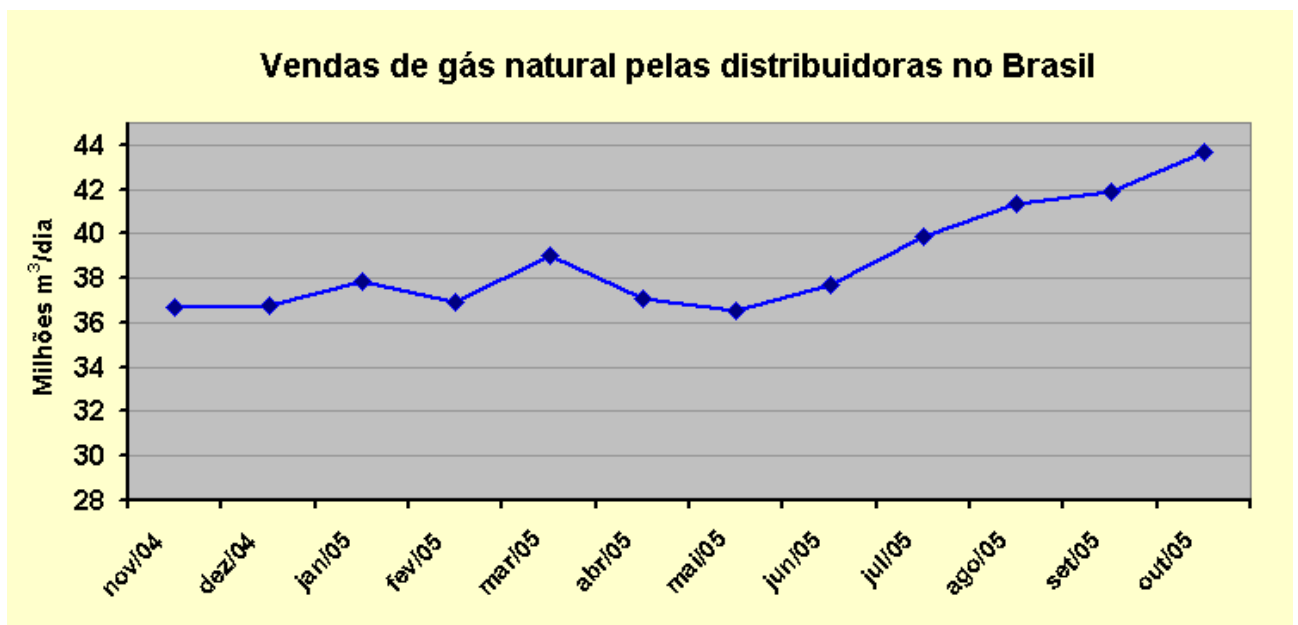
Fonte: ANP

Gráfico 3



Fonte: ANP

Gráfico 4



Fonte: Brasil Energia