

NOVA ESTRATÉGIA DE FISCALIZAÇÃO DA SFE/ANEEL PARA OS SERVIÇOS DE TRANSMISSÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA

Eduardo Rossi Fernandes ⁽¹⁾

Graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP (2006) e Mestre em Regulação e Gestão de Negócios pela Universidade de Brasília – UnB (2013). Desde 2007 é Especialista em Regulação na Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e, atualmente, atua na Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade.

Isabela Sales Vieira ⁽²⁾

Graduada em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal de Campina Grande (2005) e Mestre em Engenharia Elétrica pela Universidade de Brasília (2009). Atualmente é Especialista em Regulação da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, atuando na Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade.

José Moisés Machado da Silva ⁽³⁾

Graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade de Brasília (UnB), Pós-graduado em Controle de Sistemas Elétricos e em Economia de Regulação, Especialista em Regulação da ANEEL e Superintendente de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade.

Sérgio Damasceno de Castro ⁽⁴⁾

Graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Atualmente é Especialista em Regulação da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, atuando na Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade.

Thelma Maria Melo Pinheiro ⁽⁵⁾

Engenheira Eletricista pela Universidade Federal de Ceará (UFC), Especialista em Eficiência Energética e Qualidade (UFC); Pós-graduada no MBA em Administração de Empresas de Energia Elétrica (FGV-RJ), Pós-graduada no MBA em Gestão Financeira e Controladoria (FGV-RJ), Mestre em Engenharia Elétrica pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é Especialista em Regulação na Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), trabalhando na Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade (SFE).

Endereço ⁽¹⁾: SGAN, Quadra 603, Módulo J – Brasília-DF – CEP.:70830-030 – Tel.: +55 (61) 2192-8011
Fax: +55 (61) 2192-8726 – e-mail: rossi@aneel.gov.br.

RESUMO

O mercado de energia elétrica constitui-se em um complexo ambiente econômico, em que convivem empresas públicas e privadas, capital nacional e estrangeiro e que exige investimentos de grande monta e grande prazo de maturação. Nele, os elos fundamentais da cadeia de produção se configuram como monopólios naturais. Por outro lado, seu produto último – a energia elétrica fornecida – é um insumo de essencial importância para os diversos tipos de consumidores, sendo considerado constitucionalmente no Brasil como um serviço público de competência da União (art.21, XII da Constituição Federal). A conjugação desses fatores torna relevante o papel da regulação, no qual a fiscalização tem importância fundamental.

A Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, por meio da Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade – SFE, é responsável pela fiscalização dos serviços de distribuição e transmissão de energia elétrica. Diante da complexidade das relações setoriais e da importância dos serviços de eletricidade para o desenvolvimento do país, a SFE vem buscando aprimorar os seus processos e aumentar a eficácia das atividades de fiscalização.

Neste contexto, surge o Projeto Fiscalização Estratégica, que consiste em uma mudança na forma de atuação da SFE, buscando focar as atividades de fiscalização em ações preventivas e aumentar a efetividade da área por meio da utilização de inteligência analítica e do aperfeiçoamento das técnicas de planejamento das ações de fiscalização.

Palavras-chave: Fiscalização, Estratégia, Transmissão, Distribuição, Inteligência Analítica.

1. INTRODUÇÃO

A Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL é o órgão responsável por regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal (art. 2º da Lei nº 9.427/1996). O Regimento Interno da Agência, aprovado pela Portaria MME nº 349/1997, estabeleceu em sua estrutura três unidades organizacionais dedicadas a atividades de fiscalização, entre elas a Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade – SFE, cuja principal atribuição é a fiscalização dos serviços de distribuição e transmissão de energia elétrica.

Ocorre que, nos últimos anos, uma série de mudanças no setor elétrico vem tornando mais complexa a tarefa da fiscalização e demandando novos esforços no sentido de fazer com que os agentes regulados cumpram satisfatoriamente suas funções, entre elas:

- o aumento da complexidade da regulamentação;
- a pressão pela modicidade tarifária;
- o aumento expressivo do número de empresas atuando no setor elétrico e
- a crescente exigência da sociedade em relação ao nível de qualidade do serviço.

A evolução do marco legal do setor elétrico levou a um grande número de normas e a um denso conjunto de regras e obrigações a serem observadas pelos agentes setoriais, tornando mais difícil o cumprimento e a fiscalização de todo o arcabouço regulatório. Adicionalmente, o aumento expressivo do número de empresas atuando no setor elétrico, notadamente nos segmentos de geração e transmissão, demandam mais esforços de fiscalização.

Além disso, a busca pela modicidade tarifária e a recente redução de receitas das empresas tende a diminuir a disposição em investir na qualidade do serviço. Por outro lado, o aumento do poder aquisitivo da população e a universalização do serviço de energia elétrica fez crescer a exigência da sociedade em relação ao nível de qualidade do serviço, o que requer mais esforços e investimentos dos agentes regulados e mais ações do regulador.

Diante desse cenário, a SFE vem se dedicando ao aprimoramento das atividades de fiscalização, a fim de fazer frente à evolução do setor elétrico e melhor responder aos anseios da sociedade. Daí o desenvolvimento do Projeto Fiscalização Estratégica que objetiva mudar o foco de atuação da SFE, alinhando suas ações às melhores práticas de fiscalização e melhorando o planejamento de suas atividades, por meio da utilização de técnicas de Inteligência Analítica.

2. METODOLOGIA

A concepção metodológica do trabalho pode ser dividida em duas fases, a primeira de definição da nova estratégia e a segunda de implantação da mudança estratégica definida.

Na fase de definição da nova estratégia, o trabalho foi desenvolvido em duas etapas: (i) verificação das ações praticadas pela SFE no sentido de fazer com que os agentes regulados cumpram satisfatoriamente suas funções, avaliando o sucesso dessas ações e (ii) identificação de oportunidades de melhoria e definição da uma mudança estratégica na maneira de atuar da Superintendência, visando o aumento da eficácia da fiscalização e o maior alinhamento dos agentes fiscalizados com os compromissos firmados em relação à qualidade do serviço prestado.

Na fase de implantação da mudança estratégica, o trabalho foi dividido em três etapas: (i) implantação do monitoramento dos serviços de distribuição e transmissão, (ii) implantação da metodologia de análise das evidências de falhas na prestação do serviço e (iii) adequação das atividades de fiscalização e atuação à nova estratégia.

3. DEFINIÇÃO DA NOVA ESTRATÉGIA DE FISCALIZAÇÃO

A primeira fase do trabalho consistiu na definição da nova estratégia da SFE, no intuito de melhorar sua atuação e os resultados obtidos a partir das atividades de fiscalização.

Na etapa de levantamento das ações praticadas, verificou-se que a resposta da SFE para os desafios da atividade de fiscalização vinha sendo fundamentada basicamente nos seguintes elementos:

- Fiscalizar mais – inspecionar o maior número possível de agentes e instalações;
- Fiscalizar melhor – melhorar os procedimentos e as técnicas de fiscalização;
- Fiscalizar tudo – aumentar o número de assuntos fiscalizados e
- Punir muitas vezes – utilizar as sanções administrativas como instrumento preferencial para persuadir os agentes a cumprirem as regras.

A Figura 1 mostra os números da SFE, que entre 2009 e 2014 realizou 2.002 fiscalizações e lavrou 1.164 Autos de Infração, totalizando mais de 1,8 bilhões de Reais em multas aplicadas.

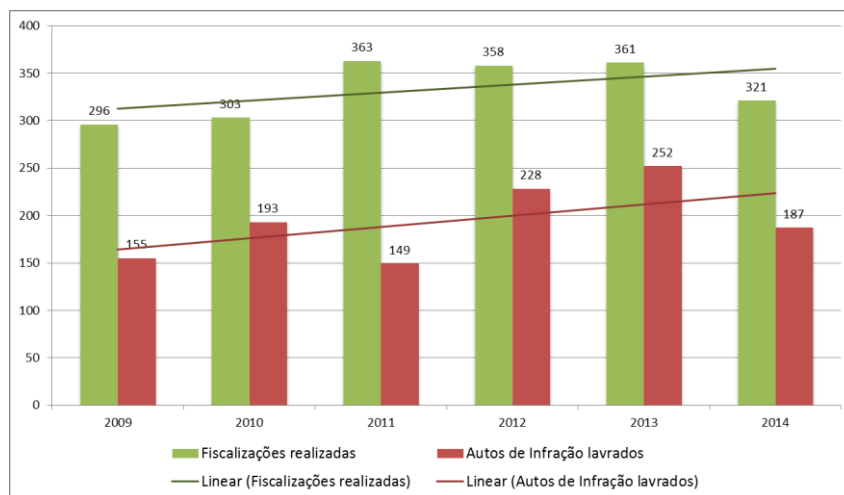


Figura 1 - Números da SFE entre os anos 2009 e 2014.

No sentido de “fiscalizar tudo” e “fiscalizar melhor”, muitos foram os esforços da SFE. Especialmente nos dois últimos anos, foram revistos os procedimentos de fiscalização, elaborados manuais e desenvolvidas metodologias de monitoramento e fiscalização remota.

A despeito da grande quantidade de ações, da variedade de assuntos fiscalizados e da atualidade dos procedimentos, nem sempre a fiscalização e a aplicação de sanções resultam na mudança de comportamento esperada ou na melhoria na qualidade do serviço prestado pelos agentes fiscalizados.

Deste modo, após a revisão, a padronização e a modernização de vários procedimentos de fiscalização, faz-se necessário rever a estratégia de atuação da SFE, adequando-a às novas necessidades do setor elétrico e da sociedade, isto porque:

- “Fiscalizar mais” implica na necessidade de mais recursos materiais e humanos, nem sempre disponíveis na quantidade suficiente para atingir o índice de cobertura esperado;
- “Fiscalizar tudo” dispersa os esforços tanto da ANEEL quanto do agente fiscalizado, resultando em um sinal difuso sem destaque às prioridades e às expectativas em termos de mudança de comportamento.
- “Punir muitas vezes” impõe aos agentes e a ANEEL um alto custo processual, sem, no entanto, induzir a mudança de comportamento esperada, uma vez que, embora em grande número, as sanções que vêm sendo impostas são em sua maioria de pequena monta em relação ao faturamento dos agentes. Além disso, sendo a sanção a fase final do processo de fiscalização, resta ao agente pouco ou nenhum incentivo para mudar seu comportamento, uma vez que, por um lado, o impacto da sanção não pode ser recuperado e, por outro, persiste a expectativa de que a fiscalização não se repita em pouco tempo.

Assim, o Projeto Fiscalização Estratégica busca focar as atividades de fiscalização em ações preventivas e aumentar a eficiência e a efetividade da SFE por meio da utilização de inteligência analítica e do aperfeiçoamento das técnicas de planejamento das ações de fiscalização.

A implantação desta nova estratégia requer uma mudança de paradigma e a adoção de uma cultura que valorize soluções processualmente menos custosas, maior seletividade nas ações de fiscalização e a utilização de elementos voltados à orientação dos agentes e à prevenção de infrações. A nova estratégia visa aumentar o foco no monitoramento e no planejamento, reduzindo as atividades de inspeção e o número de autuações, como ilustrado na Figura 2.



Figura 2 - Mudança na estratégia de atuação da SFE.

A redução do número de inspeções e de autuações será compensada pela maior eficácia dessas ações, as quais devem ser planejadas de modo a atingir objetivos mais claros. A principal mudança consiste na utilização de boas práticas de fiscalização regulatória, por exemplo, com a adoção de técnicas de fiscalização baseada em evidências. Com a fiscalização baseada em evidências, o ponto de partida das fiscalizações deixa de ser o complexo arcabouço regulatório e passa a ser a evidência de falhas na prestação do serviço.

Para isto, as ações de fiscalização terão início na análise de dados e informações relevantes, como indicadores, reclamações de consumidores e de seus órgãos de defesa, e demais informações resultantes do monitoramento dos serviços prestados. A análise dos dados deve ser voltada à busca por evidências de falhas que, uma vez identificadas, devem ser caracterizadas por critérios de importância, prioridade e risco. O resultado dessa análise definirá “onde”, “como” e “com que recursos” a fiscalização deve atuar, priorizando as atuações preventivas junto ao agente fiscalizado, como ilustrado na Figura 3.

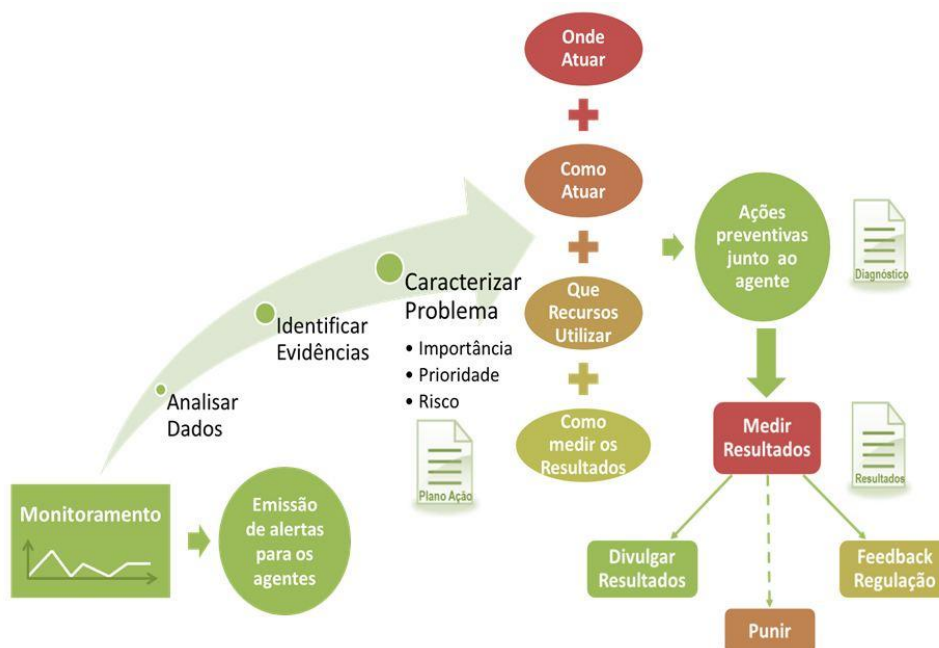


Figura 3 - Nova estratégia de fiscalização da SFE

A análise de dados, a utilização de técnicas de inteligência analítica e o monitoramento da atuação dos agentes permitirão a avaliação cautelosa do setor elétrico, propiciando a identificação de problemas a serem resolvidos pelos agentes setoriais e o levantamento das mudanças necessárias na regulamentação.

Além disso, será possível o planejamento e a preparação de grandes campanhas de fiscalização organizadas, por exemplo, por temas, por região geográfica ou por agente prestador de serviço de transmissão ou distribuição de energia elétrica.

Importante destacar que neste tipo de abordagem é possível definir como medir os resultados de cada fiscalização, uma vez que o objetivo da ação será estabelecido a partir das evidências de falhas a serem sanadas. As evidências, os objetivos e a forma de medir os resultados devem ser divulgados, permitindo que o agente fiscalizado corrija os problemas apontados e que a sociedade acompanhe as ações de fiscalização e seus resultados.

No que diz respeito às autuações, o grande número de sanções de pouca significância serão substituídas por sanções de maior impacto, aplicadas somente nos casos em que as ações preventivas não resultarem na mudança de comportamento esperada, reduzindo significativamente o custo processual resultante da atividade de fiscalização. Neste contexto, as ações adotadas serão proporcionais à resposta dos agentes à regulação e à própria fiscalização, conforme a teoria de *Responsive Regulation* e seguindo uma filosofia baseada na Pirâmide de Conformidade, como ilustra a Figura 4.

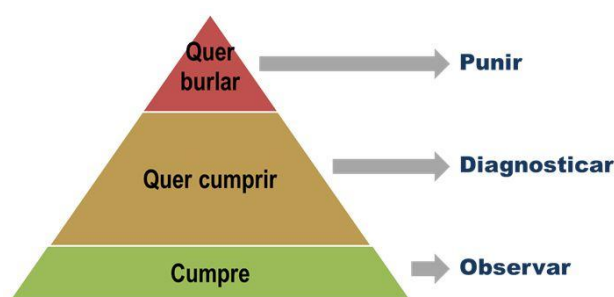


Figura 4 - Ações conforme a resposta dos agentes, seguindo a Pirâmide de Conformidade.

Para aqueles agentes que cumprem com suas obrigações contratuais e regulamentares caberá apenas a verificação deste comportamento. De outro modo, aos que querem cumprir, mas por algum motivo não estão atendendo às expectativas do regulador e da sociedade, caberá à fiscalização diagnosticar os problemas e incentivar sua correção. Por fim, as sanções se destinarão àqueles que querem burlar ou não forem capazes de responder às ações preventivas.

Esta forma de atuação se justifica pelo fato de que a aplicação de sanções nem sempre é o melhor instrumento para resolver os problemas setoriais. A organização do setor, a regulamentação e a publicidade de informações têm sido apontadas como melhores práticas de fiscalização regulatória, restando para os processos sancionadores os problemas mais graves ou que não puderem ser resolvidos de outra forma.

4. IMPLANTAÇÃO DO PROJETO FISCALIZAÇÃO ESTRATÉGICA

Uma vez delineado o Projeto Fiscalização Estratégica, teve início a sua implantação, com a definição de um novo fluxo para a atividade de fiscalização, dividido em quatro etapas.

A primeira etapa consiste no monitoramento dos serviços de distribuição e transmissão. No monitoramento serão recebidos e tratados os dados de fluxo contínuo, como indicadores, reclamações, informações de ocorrências, dados do acompanhamento de obras, etc. Os resultados do monitoramento serão divulgados periodicamente e utilizados na elaboração da Agenda de Trabalho da SFE, na qual estarão definidas as ações prioritárias de fiscalização.

Com base na Agenda de Trabalho, serão realizadas análises mais aprofundadas dos temas e empresas considerados prioritários na fase de monitoramento. Na fase de análise, serão elaborados relatórios detalhados sobre os problemas verificados. Nesta etapa também serão tomadas ações preventivas junto ao agente para a correção das falhas diagnosticadas. As providências adotadas para a correção dos problemas serão acompanhadas e os resultados serão consolidados em relatórios de acompanhamento, permitindo que a sociedade conheça as ações de fiscalização e seus resultados.

Quando as falhas apontadas nas etapas de monitoramento e análise não forem corrigidas no período de acompanhamento de providências, o processo segue para as fases de notificação e, eventualmente, de punição, conforme detalhado no fluxo apresentado na Figura 5.

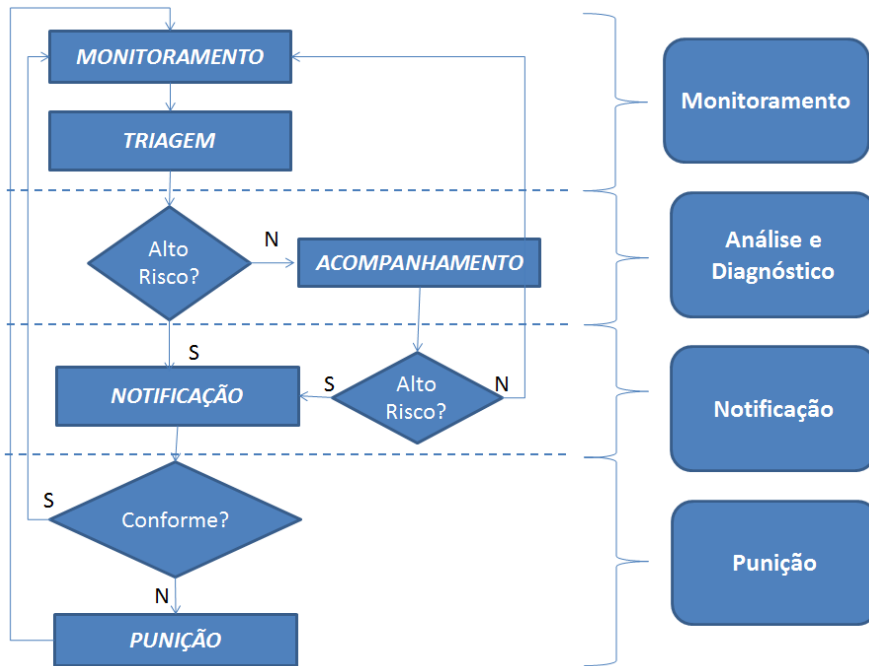


Figura 5 – Novo fluxo das atividades de fiscalização.

O Projeto Fiscalização Estratégica segue agora com a definição metodológica e implantação de cada uma das etapas apresentadas na Figura 5. A conclusão da implantação da etapa de monitoramento dos serviços de distribuição e transmissão está prevista para final do ano de 2015, quando será divulgada a Agenda de Trabalho - 2016. A Figura 6 mostra o cronograma de implantação do monitoramento, detalhando as atividades que vêm sendo executadas neste segundo semestre.

Atividade	2015							
	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
Mapeamento dos dados e indicadores existentes	■							
Seleção de dados e indicadores para monitoramento	■	■						
Definição de métodos para tratamento de dados		■	■					
Definição de metodologias para comparação de indicadores e agentes		■	■					
Implementação das ferramentas para tratamento dos dados		■	■	■				
Implementação das ferramentas para comparação de indicadores e agentes			■	■				
Consolidação dos resultados					■			
Formatação da Agenda de Trabalho - 2016					■	■		
Divulgação da Agenda de Trabalho - 2016							■	
Preparação dos Relatórios de Monitoramento							■	■
Divulgação dos Relatórios de Monitoramento								■

Figura 6 – Cronograma de implantação da etapa de monitoramento.

5. RESULTADOS ESPERADOS

Com a adoção da estratégia de fiscalização apresentada espera-se obter melhores resultados, com um maior nível de reação dos agentes às ações de fiscalização e com a consequente melhoria da qualidade do serviço por prestado. Além disso, como ganhos esperados destacam-se:

- O alinhamento da atuação da SFE às melhores práticas de fiscalização divulgadas por organismos institucionais e acadêmicos em nível internacional;
- A melhor utilização de recursos, adotando-se esforços proporcionais aos riscos identificados;

- A redução de custos processuais na ANEEL, reduzindo-se o número de processos por meio da fiscalização do que é importante e da punição apenas quando não houver a reação esperada;
- A possibilidade de medição e de avaliação dos resultados obtidos pela SFE no setor elétrico;
- A fiscalização mais dinâmica, sempre voltada aos problemas atuais do setor e às demandas da sociedade.

6. CONCLUSÕES

Conclui-se que é oportuna a mudança na estratégia de fiscalização da SFE, com foco na adoção de ações preventivas e no aumento da eficiência e da efetividade da área por meio da utilização de inteligência analítica e do aperfeiçoamento das técnicas de planejamento das ações de fiscalização. Este novo enfoque induzirá um melhor alinhamento dos agentes de distribuição e de transmissão com a regulamentação setorial e, como resultado, direcionará os esforços no sentido da adequada prestação dos serviços de energia elétrica.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] OECD (2014), Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>
- [2] Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice. R. Baldwin, M. Cave e M. Lodge, Oxford University Press.
- [3] BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. Atualizada com as Emendas constitucionais Promulgadas. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- [4] BRASIL. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9427cons.htm.
- [5] MME. Portaria nº 349, de 28 de novembro de 1997. Disponível em <http://www.aneel.gov.br/cedoc/bprt1997349mme.pdf>.