

VOTO

PROCESSO: 48500.003159/2007-56

RELATOR: Diretor Edvaldo Alves de Santana

RESPONSÁVEL: Superintendências de Gestão e Estudos Hidroenergéticos - SGH, de Concessões e Autorizações de Geração – SCG e de Regulação dos Serviços de Geração – SRG.

I – DA ANÁLISE

As mudanças na Resolução nº 395/98 decorreram de um diagnóstico realizado em meados do ano passado, em que foram constatados três problemas básicos: (1) acúmulo de processos (de estudos de inventário e de projetos básicos) decisão da ANEEL; (2) os estudos de inventários e os projetos básicos com baixa qualidade, ao que os próprios desenvolvedores e empreendedores chamavam de “projetos padrão ANEEL”; e (3) elevado número de empreendimentos com obras excessivamente atrasadas ou que sequer saíam do papel, muitas vezes por necessidade de apresentação de revisões a projetos que já haviam sido aprovados. Esse terceiro problema a ANEEL tentou e tenta resolver com a revogação de autorizações, mas o dano, o atraso da obra já fora causado. Foram muitas horas de discussão, no decorrer do segundo semestre de 2007 e em grande parte de 2008, para escolhermos o melhor caminho para resolver tais problemas, a meu ver todos graves.

2. Começo minha análise pelo item que provocou as maiores polêmicas. A Proposta colocada para a sociedade por meio da AP nº 038/2008 atacava os problemas acima e trazia outros aprimoramentos. As reações foram assustadoras, sobretudo quanto à exclusão da propriedade da terra (um dos aprimoramentos) como um dos critérios de desempate, em caso de mais de um concorrente para um dado aproveitamento hidrelétrico. Era compreensível que os interesses envolvidos despertassem tamanha e desproporcional reação à mudança. Mas também deve ser compreendido que a Lei atribuiu à ANEEL a definição do aproveitamento ótimo e, pelo que se percebia, em razão do excessivo valor que era dado a tal critério, a regra era vulnerável, uma vez que existiam espaços para que os aproveitamentos não fossem ótimos, isto é, não fossem aqueles maximizavam o uso energético da cascata dadas as restrições ambientais. A ANEEL tinha a obrigação de mudar isso, mas o fez ouvindo a sociedade, bem como o Congresso Nacional, que por pelo menos três vezes solicitou a presença da ANEEL para discutir o assunto.

3. Em virtude das contribuições à AP, a SGH recomendou e eu concordei que a ANEEL abrisse mão da exclusão do critério de maior propriedade de terras, mas o mesmo passaria a ser o quarto critério de desempate. Observe-se que na resolução original não fazia parte do conjunto de critérios de desempate a adequabilidade do projeto básico, que agora é o primeiro critério. Também foi incluído como um dos critérios a prioridade para quem desenvolveu o estudo de inventário, nos termos da Resolução nº 393/98. Por isso, tranquilizo aos meus colegas da Diretoria e à sociedade quanto à nossa mudança de posição. Com a inclusão desses dois critérios, sobretudo o primeiro, e dado que o foco agora é a análise do potencial hidráulico (assunto que detalho mais adiante), a vulnerabilidade da norma é minimizada. Haverá um maior empenho para fazer o melhor estudo de inventário.

4. Assim, entre o ideal (o que queríamos) e o indesejável (como estava antes), acho que chegamos a uma solução que se aproxima do ideal e, ao mesmo tempo, se afasta do indesejável. Além disso, a solução teve respostas positivas da grande maioria dos interessados, o que mostra os bons resultados da AP. Além disso, precisamos chegar ao final com este processo, cuja duração já ultrapassa 18 meses, isso se não considerarmos a primeira vez que o assunto foi colocado em discussão, em 2002, com a AP 017, que naquele momento também já propunha a retirada do critério das terras no processo de seleção. Daí a solução conciliatória ser uma alternativa adequada para seguirmos em frente.

5. Ainda nos critérios de desempate – que constam do art. 11 da minuta de resolução –, a proposta que agora submeto mantém, agora como segundo critério, e não mais o primeiro, o índice de 1% de participação na produção de energia elétrica do sistema interligado nacional. Isso foi questionado pelas representações dos grandes geradores, dada a expectativa que criamos quando da proposta submetida à AP. É certo que a manutenção do critério impede que as seis maiores geradoras, com 76% de participação na capacidade instalada do sistema elétrico nacional, ou as 10 maiores, com mais de 88% de participação, sejam diretamente proprietárias de PCHs. Porém, também é certo que empresas como a CPFL Geração, EDP Energias do Brasil, Endesa Espanha, Light Energia S.A., Enercan, ITASA, EdF Internacional S.A., PREVI, BAESA, VBC Energia, Odebrecht Investimentos, Camargo Corrêa Energia do Brasil, Camargo Corrêa Investimento, Queiroz Galvão Participações, Votorantim Energia, Votorantim Metais Níquel S.A., Andrade Gutierrez, Votorantim Cimentos, Alunorte, Gerdau Açominas, Dedine Indústria e Comércio e mais quase meia centena de grandes investidores, todos com menos de 1% de participação na capacidade instalada de geração, podem desenvolver e empreender em PCHs. Os três últimos da lista acima, diga-se de passagem, têm menos de 0,10% de participação, logo bastante espaço para investir. Isso deixa claro que não era a falta de grandes investidores que afetava o ritmo dos investimentos nas pequenas centrais hidrelétricas, que, no Brasil, depende muito da vocação do empreendedor.

6. Mais: dada a razoável concentração de mercado e considerando-se que os novos projetos hidrelétricos são quase sempre de propriedade das grandes empresas incumbentes, os investimentos em PCHs são quase as únicas formas de participação de novos entrantes, o que deve ser por nós valorizados, pelo menos enquanto as respostas, em termos da concretização dos empreendimentos, forem positivas. Assim, se a regra atual e a proposta já permitem a participação de grandes *players*, acho que o setor elétrico é mais beneficiado se esses grandes *players* forem novos entrantes, e não necessariamente as grandes geradoras já instaladas.

7. Eu não seria favorável à manutenção do critério se isso representasse desincentivo a investimentos. Não é isso que mostram os números, que, com efeito, estão disponíveis na página da ANEEL na internet. Acho que há um ganho para o mercado de geração ao se criar estímulo aos novos entrantes, no caso, os empreendedores em PCHs, conjunto do qual fazem parte, como visto no parágrafo anterior, grandes empresas, nacionais e internacionais.

8. Ressaltei no início que o acúmulo de processos sem decisão da ANEEL era um dos problemas a ser resolvido. Nunca fui muito de acreditar que os problemas se resolvessem apenas com a contratação de mais engenheiros. Talvez tivéssemos poucas pessoas para a execução das tarefas (portanto, um problema de organização), mas era óbvio que tínhamos uma restrição no dimensionamento das tarefas (um problema de método). Chegaram alguns novos técnicos nas áreas de outorga de geração, mas saíram outros, com efeito positivo. Mas a forma mais concreta que encontramos para tentar equacionar o problema consistiu em simplificar algumas etapas, que resultava em excesso de retrabalho.

9. Dada a natureza quase paternalista com que desenvolvíamos os trabalhos, o interessado não tinha grandes preocupações em mandar um ótimo projeto, visto que a ANEEL, que dispõe de poucos mas ótimos técnicos, fazia sucessivas reuniões lhe indicando o que deveria fazer para melhorar o projeto. Éramos quase uns orientadores de trabalhos. Se isso aperfeiçoava os projetos no início, em um processo de aprendizado, o que era bom, quando a demanda aumentou tal forma de trabalho mostrou-se improdutiva e não isonômica, visto que não era possível atender a todos da mesma forma.

10. A mudança que promovemos é pequena, e consiste em direcionar nossos esforços para o potencial hidráulico, mas não vamos deixar de lado as verificações dos projetos básicos. O projeto será devolvido ao interessado em caso de inadequabilidade (§ 3º do art. 10) e ele perderá as garantias financeiras nos casos de reicidência de devolução no aceite, e de não aprovação na etapa de análise (respectivamente, incisos III e IV do § 7º do art. 7º).

11. A propósito, documento recebido recentemente argumenta que a nova forma de abordagem dos projetos básicos seria um erro da ANEEL, pois degradaria mais ainda a qualidade dos mesmos. Não concordo com precipitada conclusão. A possibilidade de perda das garantias financeiras e a devolução do projeto quando inadequado, requisito este presente em vários pontos da Resolução, tende a melhorar a qualidade dos mesmos e, como nós pretendemos, pode eliminar o retrabalho, acelerando todo o processo. Talvez a crítica decorra da

eliminação da possibilidade de a ANEEL auxiliar na elaboração do projeto, no que esperamos a compreensão de todos. Observo que a solução encaminhada também procura resolver o segundo problema apontado no primeiro item deste voto, que são os projetos “padrão ANEEL”.

12. De todas as mudanças propostas para a Resolução nº 395/98, a mais importante, no entendimento deste relator, é a exigência de garantias financeiras para várias etapas do processo, do registro do projeto básico à obtenção da outorga, conforme disposto nos arts. 7º e 8º da nova minuta de Resolução. Tais garantias variam de R\$ 100 mil, no caso do registro, e pode chegar a R\$ 6 milhões, no caso de garantia de fiel cumprimento para uma PCH de 30 MW. Neste último caso, a garantia exigida é de 5% do valor do investimento, tendo como preço de referência o equivalente a R\$ 4 mil/kW instalado.

13. A inexistência desse incentivo era uma compreensível falha da versão de 1998 da Resolução nº 395. A mudança foi bem aceita pelos empreendedores, que, em vários casos, acharam o valor proposto inicialmente muito baixo, o que fez a SGH propor mudanças, que foram por mim acatadas. Em razão disso, são grandes as chances de que o índice de projetos implantados seja aumentado, o que é bom para todos e ajuda a resolver o terceiro problema apresentado no início deste voto.

14. Outra importante inovação consiste na preferência que agora é dada a quem desenvolveu o estudo de inventário, uma atividade de risco e essencial para a expansão da oferta de energia hidrelétrica. Nesse sentido, é assegurado ao desenvolvedor de tais estudos, da sua aprovação e em até sessenta dias após, o direito de preferência a, no máximo, 40% do potencial inventariado ou, no mínimo, um aproveitamento identificado, desde que configurados como PCHs. Isso exigiu mudanças no art. 3º da Resolução 393/98. Este incentivo, associado à nova seqüência de critérios de desempate para a escolha do projeto básico, certamente melhorará a qualidade dos inventários, tornando-os mais próximos do exigido na Lei, que é o aproveitamento ótimo.

15. Destaco, por oportuno, que para o exercício desse direito de preferência o interessado tem até 60 dias da aprovação do respectivo inventário para solicitar o registro dos aproveitamentos de seu interesse, que, efetivado como ativo, condiciona um prazo máximo de 14 meses para que o projeto básico seja protocolado na ANEEL. Ou seja, o empreendedor estará sujeito ao rigor dos prazos e das garantias estabelecidas na nova resolução, o que limita de forma substancial a especulação com os inventários aprovados. Por exemplo, caso o interessado tenha seu registro inativado em qualquer etapa do processo, o mesmo perderá o direito de preferência, mesmo no caso de novo pedido para o aproveitamento em questão (§ 2º do art. 11).

16. A versão da Resolução que foi publicada junto com meu relatório previa, no art. 24, a possibilidade de os detentores de registros ativos referentes a estudos e revisão de inventário ser enquadrados na nova resolução, desde que solicitado em um prazo máximo de 60 dias, situação em que teriam o direito de preferência previsto no inciso III do art. 11. Tal alteração mostrou-se sem coerência, pois, para alguns, seria dado o direito de aderir com baixo custo à nova norma, o que não me parece prudente. A alteração foi objeto de sugestão que fiz, após analisar contribuições à AP, e visava reduzir os impactos para quem, em razão das mudanças sugeridas na AP, registraram estudos de inventário na ANEEL, com temor da exclusão do critério de terras. Portanto, para o art. 24, a versão agora submetida é aquela que foi colocada à disposição do público no dia 06/11/2008. Em outras palavras, para todos os efeitos a norma só é aplicada a partir de sua publicação.

17. O desenvolvimento dos trabalhos de aprimoramentos da Resolução nº 395/98 deixou mais firme uma compreensão que já tínhamos, a de quanto é relevante nossa transparência e a interação com a sociedade. É muito provável que a versão final não tenha agradado a todos, mas andamos para frente, até pela percepção positiva do resultado final, cuja versão preliminar foi divulgada no dia 6 de novembro de 2008.

18. Foram intensos os debates com representantes do Senado, da Câmara dos Deputados, associações e empreendedores, o que nos motivou na busca do melhor caminho. Se alguns dos pleitos não foram acatados, e muitos não o foram, podem ter certeza que tudo foi devidamente justificado, consta do processo, e foi na direção do interesse público, no caso refletido nos objetivos da ANEEL de assegurar celeridade ao processo de outorga de

uma PCH, de maior severidade na definição do aproveitamento e de aumentar a oferta de energia elétrica.

19. Dificilmente os aprimoramentos efetuados serão os últimos, dado que não é simples emitir uma norma perfeita para um tema que envolve interesses tão conflitantes, ainda que o objetivo geral seja o mesmo, aumentar a oferta de energia elétrica. Por exemplo, não tenho total certeza de que os valores estabelecidos para as garantias financeiras estão adequados como o incentivo desejado. Os 40% de preferência para o desenvolvedor do estudo de inventário pode não ser o número ideal. Da mesma forma, o índice de 1% de participação na capacidade instalada de geração pode não ser o mesmo para sempre, pois depende muito da dinâmica de evolução do setor elétrico. Tenho, porém, uma convicção: as mudanças consolidadas na nova Resolução nº 395/98 são as que, atendidas as determinações legais, melhor refletem os resultados das discussões travadas durante cerca de 18 meses, quer seja no âmbito da ANEEL ou da AP nº 038/2008.

20. Nesta mesma reunião da Diretoria da ANEEL foi negado Pedido de Anulação impetrado pela ENERCONS, o qual visava tornar nulo o processo decisório que norteou a abertura da AP nº 038/2008 e os aprimoramentos na Resolução nº 395/1998. Segundo a requerente, a ANEEL não teria apresentado a devida motivação para tais aprimoramentos. Neste Voto, onde apresento os resultados da referida AP, ficam ainda mais evidentes as motivações para as mudanças, a forma como as mesmas foram conduzidas (de maneira transparente e com a participação da sociedade) e o mérito dos aprimoramentos propostos. Ou seja, está mais do que justificada a decisão da ANEEL em negar o Pedido de Anulação interposto.

II – DO DIREITO

21. A presente decisão tem amparo legal considerando: a Lei nº 9.427, de 26/12/1996, com alterações incorporadas pela Lei nº 10.848, de 15/03/2008, e no Decreto nº 2.335, de 1997.

III – DA DECISÃO

22. Do exposto, e considerando o resultado a AP nº 038/2008 e o que consta do Processo nº 48500.003159/2007-56, decido pela aprovação dos aprimoramentos na Resolução nº 395, de 1998, no que tange às Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCH, na forma da minuta anexa. Como consequência, decido também pelas mudanças nos arts 3º e 15 da Resolução nº 393, de 1998, bem como acrescentar o art. 19-A, na mesma Resolução, também conforme minuta anexa.

23. Determino também, com vistas a aperfeiçoar os demais procedimentos relacionados aos estudos e projetos de PCHs, que se inicie, sob coordenação da SGH, o processo de aprimoramento das Resoluções nº 393, de 1998, e nº 398, de 2001, que tratam, respectivamente, do registro e aprovação dos estudos de inventário hidrelétrico de bacias hidrográficas e dos requisitos gerais para apresentação dos estudos e as condições e os critérios para a comparação de estudos de inventários hidrelétricos.

Brasília, 09 de dezembro de 2008.

EDVALDO ALVES DE SANTANA

Diretor