

ELETROESTRATÉGIAS: as pequenas centrais hidrelétricas e os meandros do setor elétrico brasileiro

THE ELECTROESTRATEGIES: the small hydro and the intricacies of the Brazilian electric

Ralph de Medeiros Albuquerque

Mestrando em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural – UnB
ralphalbuquerque@yahoo.com.br

George Guimarães de Moraes

Bacharel em Direito – UFPR
advogadomoraes@yahoo.com.br

Resumo

As *eletroestratégias* podem ser definidas como um conjunto heterogêneo de discursos, de mecanismos jurídico-formais e de ações ditas empreendedoras e sustentáveis. Abrangem tanto estudos em prol do setor elétrico como suas oscilações de mercado e suas tendências, bem como de ajustes nas legislações ambiental e tributária, visando beneficiar o setor elétrico. A partir do conceito de eletroestratégia e das diferentes normativas brasileiras buscou-se evidenciar os interesses por trás das diferentes mudanças de legislação do setor elétrico, as políticas orientadas para este setor e a flexibilização da legislação ambiental. Seguindo essa mesma lógica, o Paraná tem sido alvo de um “alagamento” de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs), visando à produção de energia. Essa grande quantidade de barramentos se dá principalmente em virtude de as PCHs disporem de uma série de vantagens para serem implantadas, indo desde programas governamentais de financiamento até mudanças na legislação tanto do setor elétrico quanto do ambiental, permitindo que se faça um comparativo dos desdobramentos das eletroestratégias no caso das PCHs do Paraná.

Palavras-chave: Pequenas Centrais Hidrelétricas. Setor elétrico. Eletroestratégias.

Abstract

The electro strategies define how a heterogeneous set of speeches, formal-legal mechanisms and actions called entrepreneurial and sustainable. It covers both studies in support of the electricity sector as their market fluctuations and trends, as well as adjustments in environmental legislation, taxation of products and inputs in order to benefit the power industry. Á from the concept of electro strategy and different normative Brazilian sought to highlight the interests behind the various changes in the electricity sector legislation, policies towards this sector and easing of environmental legislation. Following this same logic, the state Paraná has been the target of a "flooding" of Small Hydropower (SHP), aimed at producing energy. This large amount of buses is mainly due to the SHP have available a number of advantages to be

implemented, ranging from government funding programs to changes in legislation both in the electricity sector as the environment, allowing them to take a comparative developments of electro strategies in the case of power plants in the state of Paraná.

Keywords: Small Hydroelectric. Power sector. Electro strategies.

Introdução

As eletroestratégias podem ser definidas como um conjunto heterogêneo de discursos, de mecanismos jurídico-formais e de ações ditas empreendedoras e sustentáveis. Abrangem tanto estudos em prol do setor elétrico como suas oscilações de mercado e suas tendências, bem como de ajustes nas legislações ambiental e tributária, visando beneficiar o setor elétrico.

A partir do conceito de eletroestratégia e das diferentes normativas brasileiras, buscou-se evidenciar os interesses por trás das diversas mudanças de legislação do setor elétrico, as políticas orientadas para este setor e a flexibilização da legislação ambiental.

O Paraná tem sido alvo de um “alagamento” de Pequenas Centrais Hidrelétricas, visando à produção de energia. Essa grande quantidade de barramentos se dá principalmente em virtude das PCHs disporem de uma série de vantagens para serem implantadas, indo desde programas governamentais de financiamento até mudanças na legislação tanto do setor elétrico quanto do ambiental, permitindo que se faça um comparativo dos desdobramentos das eletroestratégias no caso das PCHs do Paraná.

Além disso, até mesmo o conceito de Pequena Central Hidrelétrica tem passado por mudanças, o que permitiu que um maior número de empreendimentos hidrelétricos se enquadrasse e se aproveitasse dos benefícios que este tipo de empreendimento oferece.

Para uma melhor compreensão do tema, buscou-se para este artigo correlacionar o conceito de *agroestratégia* (ALMEIDA, 2010) com o setor elétrico brasileiro, surgindo daí, portanto, o que aqui se denomina por eletroestratégia.

Bacia Hidrográfica do Rio Iratim

A bacia hidrográfica do rio Iratim é uma das principais sub-bacias do rio Iguaçu, localiza-se na região Sul do estado do Paraná.

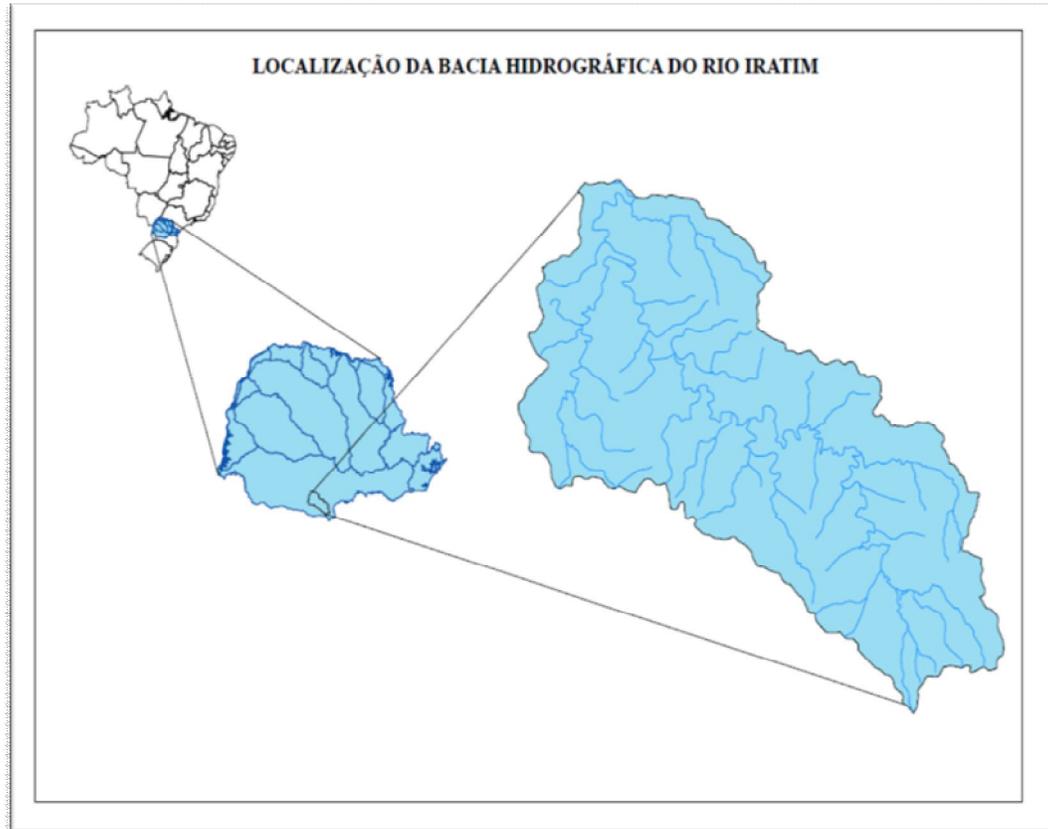


Figura1: Cartograma de Localização da Bacia Hidrográfica do Rio Iratim
Org. Albuquerque (2012)

A foz do rio Iratim localiza-se no rio Iguaçu, já no lago da Usina Hidrelétrica (UHE) Governador Ney Aminthas de Barros Braga, também chamada Usina de Segredo e pouco abaixo da UHE Governador Bento Munhoz da Rocha Netto (também conhecida por Usina Foz do Areia, seu antigo nome) distanciando-se a bacia hidrográfica do Iratim aproximadamente 8 km do Lago de Foz do Areia, que deságua praticamente no Lago da UHE Salto Santiago.

Apesar das belezas existentes nas corredeiras do rio Iratim, diversos pontos turísticos, as características desta bacia são vistas pelo seu viés econômico como importante “aproveitamento hidrelétrico”, podendo observar-se em trecho da

Análise Ambiental Integrada (AAI) da Bacia do Rio Iratim: “as características potamográficas e o pequeno porte do rio conduziram à identificação de aproveitamentos hidrelétricos vinculados aos saltos e corredeiras formadores de quedas naturais, associadas às conformações sinuosas do rio [...]” (IGPLAN, 2009, p.15).

Por ser vista para mero “aproveitamento hidrelétrico” a bacia hidrográfica do rio Iratim, assim como o estado do Paraná¹, tem sido alvo de um alagamento por conta de Pequenas Centrais Hidrelétricas; apenas para a Bacia do Iratim estão previstos seis destes empreendimentos, quatro dos quais encontram-se em processo de licenciamento pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP). Na Tabela 1 são apresentados os empreendimentos previstos para a Bacia do Iratim, bem como algumas de suas características quanto a potência, área do reservatório, dentre outras.

TABELA1: Aproveitamento hidrelétrico na Bacia do Iratim

Nº	Aproveitamento	Distância da Foz [km]	Área de Drenagem [km ²]	Nível de Montante [m]	Nível de Jusante [m]	Potência [MW]	Reservatório [km ²]
1	Foz do Estrela	21	1592	675	610	29,5	1,81
2	Engenho Velho	32	1246	709	681	10,1	2,08
3	Catanduva	47	1069	766	709	17,6	0,7
4	Vista Alegre	57	995	810	766	12,7	1,57
5	Paioi Grande	86	664	900	837	12	0,51
6	Faxinal dos Santos	102	556	990	900	14,4	4,72
Total						96,3	

Fonte: Correcta Consultoria e Projetos de Engenharia, 2008.

Panorama do Setor Elétrico Brasileiro

O setor elétrico brasileiro desde seu princípio passou por variações indo do “privado para o estatal e do estatal para o privado” como afirma Pinheiro (2007, p.22). Aqui serão descritas algumas dessas mudanças no âmbito do setor, de um ponto de vista das normas, bem como alguns dos planos e políticas que influenciaram o setor do setor.

A seguir buscou-se descrever que a “crise” ocorrida no setor elétrico brasileiro no início dos anos 2000 proporcionou diversos “avanços” do setor elétrico em relação a investimentos no setor e flexibilizações.

No fim do século XIX tem-se início o processo de geração de energia elétrica no Brasil. Destacavam-se no cenário nacional pequenas empresas privadas nacionais e algumas empresas de governos municipais. É no início do Século XX que acontece a chegada de concessionárias estrangeiras com o consequente aumento na produção de energia elétrica e no consumo urbano e industrial em áreas próximas às fontes produtoras. Em virtude do crescimento do consumo surgem as primeiras normas com a Lei nº 1.145, de 31 de dezembro de 1903, e do Decreto nº 5.704, de 10 de dezembro de 1904, os quais disciplinaram, em termos gerais, a concessão dos serviços de eletricidade quando destinados ao fornecimento a serviços públicos federais, sendo considerado o marco jurídico inicial do setor elétrico nacional. Ocorre neste período um processo de concentração empresarial por parte das empresas privadas estrangeiras, as quais compram grande parte das empresas privadas nacionais e municipais existentes até por volta de 1930, quando por pressão social há intervenção do governo no setor. Surge então o Código de Águas, por meio do Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, que regulamenta o setor elétrico e passa para a União a competência de legislar e outorgar serviços públicos de energia elétrica. O Código de Águas é considerado um dos principais marcos institucionais do setor elétrico brasileiro. Quanto às tarifas de energia, até 1933 havia uma liberdade tarifária, o que permitia as empresas contratar suas tarifas em ouro equivalente, porém o Decreto nº 23.501, de 27 de novembro de 1933, proíbe contratos com pagamentos previstos em ouro ou outra moeda que não a nacional, e em 1934 o Código de Águas define as tarifas a partir do serviço pelo custo. O custo histórico só será regulamentado sete anos mais tarde, pelo Decreto-Lei nº 3.128, de 19 de março de 1941. E, por meio do Decreto-Lei nº 1.285, de 18 de maio de 1939, é criado o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE), impondo a necessidade de revisão das concessões e contratos existentes. Ocorre nessa época uma estagnação dos investimentos privados o que preocupa o governo por se tratar de um setor estratégico para o país, especialmente naquele momento de acentuada industrialização e urbanização.

Após a II Guerra o Brasil passa a investir diretamente na geração de energia bem como em outros setores com uma planificação da economia nacional, o Plano Saúde, Alimentação, Transporte e Energia (SALTE), iniciado em 1947. É nesse período que

empresas estaduais começam a ganhar ênfase no processo de regulamentação e na produção, a exemplo dos Estados do Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Em 1946 é apresentado o Plano Nacional de Eletrificação, que não apresentava grandes obras, mas a concentração em investimentos de pequeno e médio porte com o Estado como coordenador. (GASTALDO, 2009)

Na década de 1950, período em que o país passava por um momento diferencial da indústria, era necessário um planejamento amplo visando à expansão e o financiamento, ocorre então em 1951, com a criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU). Esta comissão evidenciou desequilíbrios em setores estratégicos da economia como energia e transporte. Por isso, no mesmo ano o Brasil assinou um acordo de cooperação com bancos internacionais visando financiar em moeda estrangeira equipamentos e máquinas necessários aos projetos sugeridos pela CMBEU.

No governo Juscelino Kubitschek delineou-se, entre 1956 e 1961, o projeto de desenvolvimento do setor elétrico comandado por empresas públicas, período em que é criada a maior parte das companhias estaduais de energia.

Do fim do governo JK até 1967 é o período em que são delineadas regulamentações que orientaram o setor elétrico até início dos anos 1990, sendo marcos deste período: 1) a criação, em 1962, da Comissão de Nacionalização das Empresas Concessionárias de Serviços Públicos (Conesp) para tratar da nacionalização das empresas do Grupo Amforp. Em junho do mesmo ano, constituiu-se a Eletrobras, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), com as atribuições de planejar e coordenar o setor, desempenhar as funções de *holding* de várias concessionárias e administrar os recursos financeiros, inclusive o empréstimo compulsório vigente a partir de 1964, destinado às obras de expansão da base produtiva do setor, papel antes desempenhado pelo BNDES, desde a criação do banco; 2) em 1965 houve a transformação da Divisão de Águas e Energia do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) em Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAE), órgão vinculado ao MME. Com a extinção do CNAEE, em 1967, suas funções passam ao DNAE, que mudou de denominação para Departamento de Águas e Energia Elétrica (DNAEE).(GASTALDO, 2009)

Ainda em 1967 são criadas alíquotas mais elevadas para o Imposto Único sobre Energia Elétrica. Em 1969 é ampliado o montante arrecadado por empréstimo compulsório, e em 1971 é criada a Reserva Global de Reversão (RGR), que permitiria a retomada das concessionárias não estatais findo o prazo de concessão.(ELETROBRAS, 2010)

Na década de 1970 são implantados projetos como os de Tucuruí e Itaipu, na atmosfera do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Com a Lei nº 5.655, de 20 de maio de 1971, o governo estabelece a garantia de 10% a 12% de o capital investido ser computado na tarifa, o que gerou recursos no setor elétrico não apenas para seu bom funcionamento como também autofinanciar sua expansão. Outro dado relevante do período foi a edição do Decreto-Lei nº 1.383, de 26 de dezembro de 1974, buscando o estabelecimento de tarifas iguais em todo o território nacional ao fazer a transferência de recursos excedentes das empresas superavitárias para as deficitárias.(GASTALDO, 2009)

Os choques do petróleo em 1973 e 1979, o endividamento do país, o processo inflacionário fora de controle, bem como a crise em 1981 e 1982, todo esse contexto interrompeu os financiamentos e o Brasil entrou em recessão, comprometendo também o setor elétrico.

Não se pode deixar de mencionar, como deixam claro Rosa e D’Araújo (2003), que nesse período, não só no Brasil, mas em quase todos os países da América Latina, são aplicadas as Diretrizes do “Consenso de Washington” com seus princípios liberais de desregulamentação do sistema econômico, incentivo à competição e retirada do Estado do setor produtivo o que se complementa com a afirmação de Gonçalves J. (2002, p.157) que no Brasil:

Enquanto foi assegurada a democratização “lenta e gradual” do poder do Estado brasileiro – foram encaminhadas uma série de ações e diretrizes que atuaram como instrumentos de degradação das empresas estatais, forjando o ambiente para dar sustentação ao discurso Liberal.

Tais fatores fazem com que o setor veja nas privatizações uma alternativa, sendo para isso necessário regulamentar o setor. Dessa forma, o setor elétrico brasileiro passou por uma reestruturação liberal iniciada ainda no Governo Collor com o Plano Nacional de Desestatização (PND), que tinha por objetivo, de acordo com artigo I, inciso 1º, “a reordenação da posição estratégica do Estado na economia transferindo a iniciativa privada atividades indevidamente explorada pelo setor público”.(PINHEIRO, 2007)

Contudo, o marco da liberalização se dá em 1993, no Governo de Itamar Franco, e acelerado após 1995, no Governo de Fernando Henrique Cardoso. Aquele assina os Decretos nº915, de 6 de setembro de 1993 e 1009, de 22 de dezembro do mesmo ano, que permitiram a criação de consórcios entre concessionários e autoprodutores, sendo assegurado livre acesso à rede de transmissão. Já em 1995 foram sancionadas as Leis nº 8.987, de 13 de fevereiro, e nº 9.074, de 7 de julho, a primeira definindo critérios para geração, transmissão e distribuição de energia, bem como obrigando a licitação de concessões, ficando conhecida por Lei de Concessões. A Lei nº 9.074/1995, por sua vez, cria a figura do produtor independente de energia elétrica e do consumidor livre, estabelecendo normas de reestruturação do setor elétrico visando sua privatização. (GASTALDO, 2009)

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) é criada por meio da Lei nº 9427, de 24 de dezembro de 1996, com objetivo de regular, fiscalizar e mediar o setor e a missão de proporcionar condições favoráveis para que o desenvolvimento do mercado de energia elétrica ocorra com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade (GASTALDO, 2009). A ANEEL só foi constituída após o Decreto nº 2.335 de 6 de outubro de 1997. Cabe destacar que, a partir da criação da ANEEL, muitas medidas regulatórias foram tomadas por este órgão.

Outros marcos importantes do período foram a materialização da Política Nacional de Recursos Hídricos, por intermédio da Lei nº 9.433; de 8 de janeiro de 1995, bem como a criação do Mercado Atacadista de Energia (MAE) e do Operador Nacional do Sistema (ONS), ambos por meio da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998.

É importante destacar, quanto à Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que ela foi o passo mais avançado do Brasil em relação à privatização dos recursos naturais, ou seja, por meio desta lei o Brasil rumou decididamente à mercantilização dos recursos naturais, transformando a água diretamente em valor de troca, sem ser valorada pelo seu valor de uso, análise esta feita por IORIS (2010).

De acordo com GONÇALVES JUNIOR, *et al.* (2007) para serem privatizadas, as estatais foram proibidas de investir, pois os investidores não queriam seus caixas comprometidos quando se apossassem destas empresas. Com isso, no ano de 2001, num período de seca não excepcional e por falta de investimentos, houve falta de energia, é

neste momento que o país conheceu o termo “apagão” vivendo durante oito meses sob racionamento.

Em 2002, quando Luís Inácio Lula da Silva ganha as eleições, sua equipe era composta pelos grandes críticos do modelo fracassado de privatizações que culminaram com o racionamento de energia em 2001. Um dos principais críticos era Luiz Pinguelli Rosa, que propôs um modelo alternativo ao setor elétrico brasileiro, estando à frente da Eletrobras. Tal plano propunha que os custos de geração das hidrelétricas estatais, que eram muito baixos por já estarem amortizadas, seriam apropriados pelo Estado visando ampliar investimentos no setor e em projetos sociais. Um órgão estatal licitaria novos empreendimentos e monopolizaria a compra e venda de energia no atacado, manteriam as privatizações e permitiriam que capitais privados que quisessem investir no setor o fizessem por meio dos leilões e as construções de novos projetos seriam concedidas àqueles que oferecessem o menor preço.

Tal modelo não foi aceito pelo governo que, por um lado, suspendeu novas privatizações, mas, por outro lado, também não quis que as estatais investissem, culminando com a demissão de Pinguelli do governo em abril de 2004. Em acordo com o setor privado já havia sido editada a Medida Provisória nº 144, de 11 de dezembro de 2003, definindo que o pedido de novos investimentos ficaria a cargo das distribuidoras de energia – em sua maioria, compostas por capital estrangeiro.

Para amparar a prestação de serviços de pesquisas de planejamento do setor energético, foi editado o Decreto nº 5.184, de 16 de agosto de 2004, criando a Empresa de Pesquisa Energética (EPE). Ainda na ótica do desenvolvimento do setor, é importante destacar a criação, em 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que previa grandes investimentos no setor elétrico visando evitar a ocorrência de novos “apagões”.

Evidenciam-se dois importantes fatores ocorridos com relação às PCHs: primeiramente, o Programa Nacional de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PNPCH), criado na década de 1980 que incentivou levantamentos, inventários dentre outros estudos visando incentivar este tipo de empreendimento, contudo, em virtude da recessão do período e as vantagens no uso de termelétricas próximo aos grandes centros; o outro fator importante a se destacar é o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), criado pela Lei nº 10.438, de 26 de abril de

2002, prevendo a compra da energia destes empreendimentos por um prazo de 20 anos, como descrevemos abaixo.

Cabe destacar que o famoso “apagão” tem sido o elemento de propulsão aos eletroestrategistas, pois com esse “ludíbrio” têm sido justificados os mais diversos empreendimentos hidrelétricos, buscando apresentar os “avanços” alcançados pelo setor elétrico brasileiro em nome do risco de crise. Configuram-se assim as eletroestratégias, conceito capaz de oferecer um cabedal de argumentos com relação à ânsia de se construir barragens. O intuito dessa estratégia de ação é subjugar os diferentes interesses e direitos envolvidos na causa dos impactados por esse tipo de empreendimentos, reduzindo seu modo de vida a uma lógica única e meramente capitalista, pois, como já destacou Laschefski (2011), trata-se de lógicas diferentes de apropriação do território.

As Eletroestratégias

As mudanças ocorridas no setor elétrico brasileiro nos últimos anos permitem que se faça um comparativo deste com o conceito de agroestratégia² discutido por Almeida (2010). As agroestratégias definem-se como todo um aporte da mídia, professores universitários, especialistas políticos, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e empreendedores que pressionam decisões políticas, o autor ainda define esse amplo grupo de composição diversa como verdadeiros *think tanks*³. As agroestratégias estão ainda como ordem do dia nas agências multilaterais embasadas na propalada “crise do setor de alimentos”, sendo as mesmas anunciadas como medidas salvacionistas a todos os problemas de abastecimento.

Quanto ao setor elétrico, podemos afirmar que ele dispõe de estratégias muito semelhantes às descritas por Almeida (2010). Todavia, aqui são denominadas de eletroestratégias, por terem como pano de fundo a defesa de interesses um pouco diferentes daqueles do agronegócio –embora em determinados momentos possam ambas convergir para um único interesse, como quando se trata dos biocombustíveis, por exemplo.

Dessa forma, convém aqui apresentar algumas comparações entre as agroestratégias e as eletroestratégias. Almeida afirma ser a crise de alimentos ordem do dia nas agências multilaterais, a crise do setor elétrico também é pauta das agências multilaterais especificamente pelo Banco Mundial que elabora estudos⁴ com relação ao

setor e apresenta “contribuições” que visam principalmente aceleração nos processos de licenciamentos hidrelétricos. Se as agroestratégias têm a Confederação Nacional da Agricultura(CNA) como forte aliada; as eletroestratégias têm na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) como fiel escudeira com seus mais de 130 sindicatos filiados. A semelhança com as agroestratégias fica ainda mais evidente em um momento como o atual em que está se discutindo sobre as renovações de concessões⁵ do setor elétrico brasileiro, onde há uma “queda de braço”: de um lado, as empresas estatais, juntamente com movimentos sociais, lutam pela renovação das concessões do setor elétrico e usam como lema “privatizar não é a solução”; e do outro, encabeçado pela FIESP, a campanha em prol da realização dos leilões usando como bandeira os preços da energia, com o lema da “energia a preço justo”. Ou seja, se as agroestratégias utilizam-se de argumentos com relação ao preço dos alimentos para galgarem vantagens, as eletroestratégias utilizam-se do mesmo argumento, só que no tocante ao preço da energia.

Com relação às PCHs, o setor age da mesma forma, com grupos de influência, contando inclusive com professores universitários e setores do governo, a exemplo da criação em 1998 do Centro Nacional de Referência em Pequenas Centrais Hidrelétricas (CERPCH) na Universidade Federal de Itajubá/MG (Unifei) que tem por objetivo promover a divulgação dos pequenos potenciais hidroenergéticos, através de rede de informação, projetos, pesquisa, desenvolvimento científico e tecnológico e também promover a capacitação e treinamento nesta área de atuação. (CERPCH, 1998)

Com todo esse aparato institucional, técnico e científico, o setor elétrico vem alcançando diversas vitórias no campo político tanto com relação a políticas específicas para o setor quanto ambientais que facilitam o avanço do setor em territórios de povos e comunidades tradicionais bem como de camponeses e outros atores. Tendo-se em vista nosso recorte tratar das PCHs, demonstraremos esse avanço das agroestratégias especificamente com relação às mudanças na legislação que beneficiaram as PCHs, contudo fica em aberto para se explorar em uma pesquisa futura as eletroestratégias de um ponto de vista mais amplo entendendo o setor elétrico como um todo, que incluem grandes federações, frentes parlamentares dentre outros segmentos.

Definição de Pequena Central Hidrelétrica

O conceito de Pequena Central Hidrelétrica sofreu algumas alterações no decorrer do tempo. De acordo com as Diretrizes da Eletrobras em 1982, o manual da Eletrobras embasado na Portaria nº 109, de 24 de novembro de 1982 do DNAEE, definia que uma usina hidrelétrica era considerada PCH quando: a potência instalada total estivesse compreendida entre 1,0 MW e 10 MW; a capacidade do conjunto turbina-gerador estivesse compreendida entre 1,0 MW e 5,0 MW; não fossem necessárias obras em túneis (conduto adutor, conduto forçado, desvio de rio, etc.); a altura máxima das estruturas de barramento do rio (barragens, diques, vertedouro, tomada d'água, etc.) não ultrapassasse 10 m; a vazão de dimensionamento da tomada d'água fosse igual ou inferior a 20 m³/s e não havia limite para a queda do empreendimento, sendo as PCH classificadas em de baixa, média e alta queda. (ELETROBRAS, 2000)

Posteriormente, o DNAEE atenua esta Portaria, por meio das Portarias nº 125, de 17 de agosto de 1984, e nº 136, de 6 de outubro de 1987. As PCHs passaram a ter apenas duas condicionantes: 1) a potência deveria ser inferior a 10 MW; 2) com unidades geradoras de no máximo 5 MW. (CERPCH, 1998)

Em 1996 é criada a ANEEL e as regulamentações referentes ao setor elétrico passaram a ser atribuição desta. Em 1998, 17 anos depois da definição de PCH acima descrita, surge a Lei nº 9.648 de 27 de maio de 1998, a qual dispensa de licitação empreendimentos hidrelétricos de até 30MW para Autoprodutor e Produtor Independente de energia. Já a Resolução da ANEEL de nº 394, de 4 de dezembro de 1998, revoga as Portarias nº 125/1984 e nº 136/1987 do DNAEE e passa a definir PCH o aproveitamento hidrelétrico com: potência entre 1MW e 30MW; 2) área do reservatório igual ou inferior a 3,0 km²; e 3) cota d'água associada à vazão de cheia com tempo de recorrência de 100 anos. (CERPCH, 1998 e ANEEL, 1998)

Em 9 de dezembro de 2003 a ANEEL edita a Resolução nº 652, que define Pequena Central Hidrelétrica como o aproveitamento hidrelétrico com potência superior a 1.000 kW e igual ou inferior a 30.000 kW e área de reservatório inferior a 3,0 km², ou ainda caso este se enquadre no potencial, mas não na área do reservatório, deverá atender à seguinte inequação:

$$A \leq \frac{14,3 \times P}{H_b}$$

Sendo:

P = potência elétrica instalada em megawatts;

A = área do reservatório em quilômetros quadrados;

H_b = queda bruta em metros, definida pela diferença entre os níveis d'água máximo normal de montante e normal de jusante;

A resolução define ainda, que para atender à inequação, a área do reservatório não poderá ser superior a 13,0 km² ou ainda caso comprove-se que o reservatório foi dimensionado para outros fins que não o de geração de energia. (ANEEL, 2003).

Fica evidente a presença das eletoestratégias frente a grande quantidade de mudanças ocorridas quanto à definição de PCHs em um período de tempo bem curto, como uma flexibilização no enquadramento deste tipo de aproveitamento hidrelétrico.

É importante destacar as estratégias presentes na definição de PCH que buscam enquadrar o maior número de empreendimentos possíveis, uma vez que este tipo de aproveitamento dispõe de uma série de “bensesses” por produzirem “energia limpa” e causarem “baixos impactos” ambientais. Apenas na definição de PCH esse tipo de empreendimento em alguns anos passou de uma área de reservatório de 3 km² para 13 km², podendo ainda ser maior dependendo do caso.

Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa)

O Proinfa, como citado acima, foi instituído pela Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. Seu objetivo era ampliar a participação de fontes de energia como biomassa, eólica e as pequenas centrais hidrelétricas. Essa norma define a contratação no Sistema Interligado Nacional (SIN) de uma quantidade de 3.300 MW de energia, sendo 1.100 para cada uma das fontes. Visa ainda à participação dos produtores independente, autônomo e não autônomo de energia, dentre outras recomendações. Uma das exigências para enquadrar-se ao Proinfa era que o empreendedor apresentasse a Licença de

Instalação (LI) emitida pelo órgão estadual competente ou pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Outro fator importante a se destacar diz respeito às tarifas diferenciadas: tais empreendimentos contam com um aporte financeiro disponibilizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além de um valor mais interessante que os demais empreendimentos (PINHEIRO, 2007).

Apesar das vantagens, é importante destacar que vários empreendimentos precisaram ter seus prazos adiados de dezembro de 2006 pra dezembro de 2010. Além disso, o MME apresentou algumas das dificuldades desses empreendimentos, destacando-se: a concentração de projetos em poucos empreendedores; novas exigências ambientais; dificuldades de obtenção de Declaração de Utilidade Pública para PCHs; insuficiência do parque industrial instalado que não expandiu o suficiente não atendendo a demanda gerada pelo Proinfa; dificuldade de equipamentos para PCHs, dentre outras. (MME, 2009)

O Proinfa prevê ainda para uma segunda etapa – após os 3300MW, acima citados – na qual 10% do consumo nacional devem ser oriundos dessas fontes de energia.

Quanto à criação do Proinfa, pode-se sugerir que tal programa faz parte do pacote das eletroestratégias, uma vez a ementa da Lei que o criou afirma que o Programa “dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica [...]” (BRASIL, 2002, grifo nosso).

Para além do Proinfa é importante ressaltar que as PCHs dispõem de outros incentivos, tais como a desobrigação de pagamento do Uso de Bem Público (UBP), a dispensa de aplicar 1% da receita operacional líquida em pesquisa e desenvolvimento do setor elétrico, bem como a desnecessidade de compensação aos estados e municípios pelo uso de recursos hídricos. Ademais, algumas resoluções Normativas da ANEEL propiciaram ainda a comercialização imediata da energia cuja carga seja igual ou maior que 500kW, a sub-rogação da Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis (CCC) para empreendimentos instalados nos sistemas isolados e a redução de no mínimo 50% dos encargos por uso das redes de distribuição e transmissão. (LIMA, 2009)

Entretanto, é com relação às mudanças ocorridas na legislação ambiental que percebe-se mais fortemente a ação das eletroestratégias– o que busca-se descrever adiante – ao tratar de algumas das principais mudanças ocorridas nos últimos anos, especificamente após a chamada crise do setor elétrico.

As “brechas” na Legislação Ambiental

Na questão ambiental, as eletroestratégias conquistaram com o fato do “apagão” as mais vantajosas alterações voltadas ao setor, como buscou-se descrever a seguir.

Após a crise energética de 2001 – ocasionada por seis anos sem investimentos no setor – os diversos âmbitos ligados ao governo e às indústrias energéticas passaram a propagar como uma necessidade indiscutível a construção de usinas hidrelétricas (PINHEIRO, 2007).

O setor ambiental não ficou isento: várias mudanças na legislação foram efetuadas, destacando-se que até então os Licenciamentos Ambientais eram regidos exclusivamente pela Resolução Conselho Nacional do Meio Ambiente Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Essa norma definia os critérios, diretrizes e implementações das Avaliações de Impacto Ambiental, a qual foi complementada pela Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997, incluindo atividades que a resolução anterior não contemplava.

Dentro da necessidade de “solucionar” o problema da energia, a legislação ambiental acaba por abrir brechas como a Resolução Conama nº 279, de 27 de Junho de 2001, que permite a elaboração de Relatório Ambiental Simplificado (RAS), regulamentando o licenciamento ambiental de empreendimentos do setor elétrico considerados de “*pequeno potencial de impacto ambiental*”, ou seja, fica a critério do órgão ambiental definir o grau de impacto ambiental.

A Resolução Conama nº 279/2001 apresenta nas considerações preliminares de seu texto, como o primeiro de seus pressupostos, “[...] *a necessidade de estabelecer procedimento simplificado para o licenciamento ambiental, com prazo máximo de sessenta dias de tramitação, dos empreendimentos com impacto ambiental de pequeno porte, necessários ao incremento da oferta de energia elétrica no País, nos termos do Art. 8º, par. 3º, da Medida Provisória nº 2.152-2, de 1º de junho de 2001*”.

Destacam-se os prazos muito inferiores aos definidos pelo IBAMA, que eram de 270 dias para Licença Prévia (LP) e 150 dias para Licença de Instalação (LI). Esta redução nos prazos de Licenciamentos culmina por influenciar na qualidade da análise por parte dos técnicos que não conseguem verificar todos os possíveis danos causados pelo empreendimento.

E a Resolução ainda apresenta “*considerando, a crise de energia elétrica e a necessidade de atender a celeridade estabelecida pela Medida Provisória. nº 2.152-2, de 1º de junho de 2001*” (BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2001)

Acredita-se que os trechos da resolução já indicam o quanto a “crise energética” proporcionou brechas aos empreendedores do ramo energético, inclusive no aspecto ambiental. Contudo, as eletroestratégias não ficaram restritas ao âmbito nacional; os interesses da “indústria barrageira” avançaram também em âmbito estadual, proporcionando diversas mudanças na legislação ambiental paranaense e claro, relegando direitos diversos a planos secundários como se descreve a seguir.

A Legislação Ambiental do Paraná

No Estado do Paraná também ocorreram mudanças. Contudo, em virtude de um forte movimento contrário a privatização do setor elétrico, em especial contra a privatização da Companhia Paranaense de Energia (Copel), tais alterações ocorreram um pouco mais lentamente no Paraná.

Cabe destacar que em 2003 a Procuradoria Geral do Estado do Paraná (PGE/PR), por meio do Parecer nº 119/2003, conclui orientando o presidente do IAP a proceder ao “cancelamento das licenças já expedidas, com fundamento na supremacia do interesse público sobre o particular”, o que culminou com a Portaria do IAP nº 76 de 14 de maio de 2003 que suspendeu todos os licenciamentos de todas as hidroelétricas no estado do Paraná. No entanto, essa Portaria foi revogada pela de nº 42, de 18 de fevereiro de 2004, ou seja, revogou-se a suspensão de licenciamentos.

Após esse período o IAP criou uma Portaria, de nº 120, de 24 de maio de 2004, a qual exigia para licenciamentos hidrelétricos no Paraná uma Análise Ambiental Integrada relativa às bacias hidrográficas e à execução do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Paraná.

Ainda ressalta-se que em 2008, com base na Resolução expedida pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA/PR) sob o número 33/2008, o IAP elaborou a Portaria 154/2008, que, dentre outras questões, vedava a construção de PCHs em Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPNs), em Unidades de Conservação. Apresentava ainda:

Não poderão ser avaliadas solicitações de licenciamento ambiental para implantação de PCHs em Áreas Indígenas, em Quilombolas, Faxinais e Áreas de Populações Tradicionais, todas legalmente reconhecidas em regulamentação própria, em que a geração de energia não se destine ao consumo das próprias comunidades (PARANÁ. INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ, 2008).

Enfatiza-se a atenção dada pela legislação a estes grupos tantas vezes deixados de lado por esse tipo de empreendimentos.

Esta Portaria exigia ainda um plano de estruturação e execução fundiária que contemple o reassentamento e a regularização fundiária das eventuais famílias atingidas por esses empreendimentos, como exigência à Licença Prévia. (PARANÁ. INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ, 2008)

Com o afastamento do então governador Requião para as eleições de 2010, assume o vice-governador Orlando Pessuti. Pouco mais de um mês após a substituição no comando, é suspenso o embargo por meio da Resolução Conjunta nº 5, de 20 de maio de 2010 da SEMA/PR e do IAP. Tal resolução traz como um dos principais requisitos apenas a “Carta de Anuência Prévia” do município alegando não haver óbices quanto às leis ambientais do município e de usos do solo. Ou seja, a nova legislação deixa de lado comunidades tradicionais, reservas ambientais e Unidades de Conservação, bem como a regularização fundiária dos atingidos.

Esse abrandamento quanto aos licenciamentos provocou polêmica, tendo até mesmo a Assembleia Legislativa se manifestado, como ressalta a notícia do Portal PCH⁶ “Deputados querem explicações sobre as PCHs”. O deputado Valdir Rossoni (PSDB), questionou que em quatro meses os estudos não conseguiriam contar nem a rãs que morreriam por conta das usinas, ironizando o fato de que os estudos e relatórios de impacto ambiental (EIA/RIMA), não concluídos em oito anos, não teriam como ser feitos em meses.

A resposta ao deputado vem antes mesmo da pergunta, uma vez que a mesmapágina que noticiou os questionamentos dos parlamentares trazia a seguinte

notícia “Fim de embargo libera 137 PCHs no Paraná”⁷. E a resposta ao deputado vem do diretor executivo de uma das empresas energéticas do Paraná a Empresa Paranaense de Participações (EPP), Luiz Fernando Cordeiro, o qual afirma que a empresa, “apostando na hipótese de que o ‘estado de exceção’ em vigor no Paraná seria derrubado cedo ou tarde, a empresa passou os últimos dois anos preparando os projetos básicos das PCHs e realizando os estudos e relatórios de impacto ambiental (EIA/Rima), que agora serão encaminhados ao IAP”.

Considerações Finais

Para a discussão das eletroestratégias e das mudanças ocorridas na legislação ambiental convém lembrar que a questão ambiental brasileira esta inserida numa sociedade contraditória, sendo diversas as propostas com relação à apropriação dos recursos naturais e que conseguir distinguir os diferentes usos significa estar atento a respeito de quem os propõe e dos interesses em questão. (PORTO GONÇALVES, 2005)

A falta de investimentos no setor elétrico que culminou com o “apagão” de 2001 além da falácia da “energia limpa” por parte das hidrelétricas tem servido de propulsor para o avanço dos vários empreendimentos hidrelétricos no Brasil.

A discussão com relação às eletroestratégias é bastante relevante, sendo necessário ainda alguns aprofundamentos com relação aos *lobbies* e estratégias de conquistas de benesses por parte do setor elétrico nas diferentes escalas, porém as pesquisas têm nos apresentado evidências com relação aos grupos de interesse envolvidos no setor elétrico.

Notas

¹Notícia do Portal PCH <http://www.portalpch.com.br> Quase 140 pequenas centrais hidrelétricas (PCHs) planejadas pelo setor privado – e “represadas” durante sete anos pelo governo paranaense – têm agora mais chance de sair das pranchetas.

² No Brasil as agroestratégias são encabeçadas pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA), que dispõe ainda de instituições como a Fundação Getúlio Vargas que elabora estudos exaltando as possibilidades do mercado de *commodities*, escandindo os efeitos da estrutura fundiária e relativizando os efeitos das mudanças climáticas.

³ Usina de ideias é uma modalidade de organização que promovem pesquisas, análises e conselhos orientados a temas diversos e buscam “orientar” decisões sobre a política.

⁴ Banco Mundial Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma contribuição ao debate – Volume I: Relatório Síntese, p. 6.

⁵ Aproximadamente 30% das concessões do setor elétrico vencem em 2015, grande parte delas estão sobre domínio de empresas estatais o leilão significa privatização. Disponível em: <http://www.todospelaenergia.com.br>.

⁶ Notícia do dia 12 de Agosto de 2010 “Deputados de oposição e governistas vão propor a convocação do secretário estadual do Meio Ambiente, Jorge Augusto Callado Afonso, para explicar a retomada dos licenciamentos ambientais para as pequenas centrais hidrelétricas (PCHs)”.

⁷ Portal PCH disponível em <http://www.portalpch.com.br/>

Bibliografia

ALMEIDA, A. W. B. Agroestratégias e Desterritorialização: Direitos Territoriais e Étnicos na Mira dos Agroestrategistas dos Aronegócios. In: **Capitalismo Globalizado e Recursos Territoriais**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, v. 1, 2010. Cap. 4.

ANEEL. RESOLUÇÃO Nº 652, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2003. **ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica**, 09 Dezembro 2003. ISSN 652. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br>>. Acesso em: 31 Maio 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002**. República Federativa do Brasil. Brasília. 2002.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução Conamanº 279, de 27 de Junho de 2001**. Brasília. 2001.

CERPCH. **Centro Nacional de Referência em Pequenas Centrais Hidrelétricas**, 1998. Disponível em: <<http://www.cerpch.unifei.edu.br>>. Acesso em: 03 Junho 2012.
ELETROBRAS. **Diretrizes para estudos e projetos de Pequenas Centrais Hidrelétricas**. [S.l.]: [s.n.], v. 1, 2000.

GASTALDO, M. M. Histórico da regulamentação do Setor Elétrico brasileiro. **O Setor Elétrico**, São Paulo, p. 36-52, Janeiro 2009.

GONÇALVES JUNIOR, D. **Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro: Estratégia de Retomada da Taxa de Acumulação do Capital**. São Paulo: [s.n.], 2002. Dissertação de Mestrado.

GONÇALVES JUNIOR, D. et al. Matriz e filial: O desenvolvimento energético brasileiro no século 20 oscilou entre a menor e a maior dependência. **Retrato do Brasil**, Belo Horizonte, n. 2ª, p. 295-300, 2007. ISSN 978-85-99785-14-0.

IGPLAN. **Análise Ambiental Integrada da bacia do Rio Iratim**. IGPLAN Inteligência Geográfica. [S.l.]. 2009.

LASCHEFSKI, K. Licenciamento e Equidade Ambiental: As racionalidades distintas de apropriação do ambiente por grupos subalternos. In: ZHOURI, A. **As tensões do Lugar: Hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental**. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 21-60. ISBN 978-85-7041-918-7.

LIMA, B. W. F. **Centrais Hidrelétricas de Pequeno Porte e o Programa Brasileiro de PCHs**. Campinas: [s.n.], v. Monografia, 2009.

PARANÁ. INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ. **Portaria 154 de 2008**. Instituto Ambiental do Paraná. [S.l.]. 2008.

PINHEIRO, M. F. B. **Problemas Sociais e Institucionais na Implantação de Hidrelétricas**: seleção de casos recentes no Brasil e casos relevante em outros países. Campinas: [s.n.], 2007. 211 p. Dissertação (Mestrado).

PORTO GONÇALVES, C. W. **Os (Des)Caminhos do Meio Ambiente**. 13ª Edição. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

ROSA E D'ARAUJO, P. E. R. A Nova Estruturação do Setor Elétrico Brasileiro. In: SAUER, I. L. E. O. **A reconstrução do setor elétrico brasileiro**. Campo Grande: UFMS, 2003.

Recebido em 30/11/2012 Aceito para publicação em 09/05/2013.
