

O Projeto de Modernização do Setor Elétrico e o Uso Múltiplo da Água⁽¹⁾

Pedro Melo
Roberto Gomes
Leonardo Lins
Sérgio Balaban
José Altino
Iony Siqueira

INTRODUÇÃO

É indiscutível o alinhamento entre as instituições que formam a governança do setor elétrico brasileiro, Ministério de Minas e Energia, Empresa de Pesquisa Energética – EPE, Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE e Operador Nacional do Sistema – ONS, durante as discussões do Projeto de Modernização do Setor Elétrico. Este alinhamento institucional foi fundamental para a aprovação pelo Senado Federal do texto SUBSTITUTIVO DO SENADOR MARCOS ROGÉRIO DO PLS – 232, que focou exclusivamente os interesses do setor elétrico. Esta visão do Senado certamente está respaldada pela percepção de que eventuais conflitos entre as demandas pelos outros usos da água e as demandas da geração hidrelétrica, poderiam ser tratados através de instrumentos de natureza infra legal, como são as resoluções normativas expedidas pela ANA e pela ANEEL, que tem sido a prática corrente.

O texto encaminhado à Câmara dos Deputados foi renumerado como PL – 414/2021, iniciando uma nova fase de tramitação da matéria, contando com o otimismo dos agentes do setor elétrico que esperam a sua aprovação em curto espaço de tempo. A expectativa é que o PL nº 1917 de 2015, que também trata da modernização do setor, mas não chegou a ser votado na comissão especial da Câmara Federal que discutiu o assunto na casa, seja apensado ao texto do PLS – 232 que veio do Senado. Portanto, a apreciação da matéria pela Câmara Federal é uma oportunidade para se discutir uma interface legal que harmonize os interesses da geração hidrelétrica com os interesses dos demais setores que usam a água para outros fins.

COMENTÁRIOS SOBRE A QUESTÃO DO CONFLITO DO USO MÚLTIPLO DA ÁGUA E SEU TRATAMENTO NO ÂMBITO DO PL 414/2021

Enquanto a demanda de água para outros fins, quando comparada com a demanda de água para geração hidrelétrica, possa ser considerada marginal com relação às disponibilidades hídricas, especialmente nas grandes bacias hidrográficas, esta interface pode ainda ser dispensável.

Saliente-se que a situação hidrológica observada na última década tem mostrado, sem sombra de dúvida, que os conflitos entre os diversos usuários da água já chegaram. Não só estão ocorrendo, como se intensificarão em decorrência da redução gradual e irreversível da participação relativa da geração hidrelétrica na matriz elétrica nacional, concomitantemente com o aumento dos usos da água para outros fins.

As metas de desvios de água para irrigação, sendo um uso consuntivo, têm impacto direto nas garantias físicas das usinas hidrelétricas. Estas metas são definidas pela ANA a partir das outorgas concedidas para este fim. Cabe ressaltar que a Garantia Física será uma referência básica para separação entre Energia e Lastro conforme proposta do PLS – 232 (agora PL 414/2021). Com relação a este aspecto, vide o Artigo nº 28, Parágrafo § 1º, Inciso V, deste projeto de lei, apresentado a seguir.

§ 1º Em caso de privatização de empresa detentora de concessão ou autorização de geração de energia elétrica, o poder concedente deverá alterar o regime de exploração para produção independente, inclusive, quanto às condições de extinção da concessão ou autorização e de encampação das instalações, bem como da indenização porventura devida.

V – Recálculo da garantia física, com validade a partir da data de início da prorrogação da outorga, sem qualquer limite de variação em relação à garantia física anteriormente vigente, bem como sujeição a revisões periódicas de garantia física.

Convém lembrar que a legislação atual limita as reduções nas garantias físicas a 5% do valor vigente quando das revisões ordinárias e a 10% no período da concessão. Portanto, esta proposta, ao retirar estes limites, representará uma grande incerteza para as novas concessões a serem outorgadas, especialmente, para o caso das usinas hidrelétricas do Rio São Francisco, atualmente no Regime de Cotas, frente à mudança no regime de concessão para Produção Independente de Energia – PIE segundo o que projeta a Medida Provisória N° 1.031/2021 que trata da desestatização e capitalização da Eletrobrás.

Não podemos desconsiderar que estudos realizados pela ANA, pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – CODEVASF e por outras instituições com atuação na bacia do rio São Francisco concluíram que a disponibilidade de água será o fator limitante da expansão da agricultura irrigada na bacia, uma vez que terras aptas não faltarão.

As vazões defluentes mínimas obrigatórias das usinas hidrelétricas, sendo um uso não consuntivo, não têm impacto direto sobre a geração de energia elétrica, uma vez que estas vazões são, obviamente, turbinadas. Mas, a geração mínima obrigatória associada, devido à sua natureza inflexível, tem uma consequência comercial relevante, que é o impacto na formação dos preços de curto prazo. Este aspecto será importante na definição de Lastro de Flexibilidade para as usinas hidrelétricas. A seguir é apresentado o texto da proposta do PL 414/2021 que é influenciado por esta questão.

Art. 5º A Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

§ 5º-B. A definição dos preços de que trata o § 5º poderá se dar por meio de:

- I – Regra de cálculo explícita que minimize o custo da operação de forma centralizada e;
- II – Ofertas de quantidades e preços feitas por agentes de geração e por cargas que se habilitem como interruptíveis.

Enquanto a definição dos preços estiver baseada no inciso I do § 5º-B será viável administrar eventuais conflitos, através de articulações entre a ANA, o ONS e os agentes do mercado envolvidos, uma vez que todos têm uma referência comum, a operação e os mecanismos de gestão de riscos centralizados.

Percebe-se uma grande expectativa do mercado de que a adoção do inciso II do § 5º-B será o próximo passo para a modernização do setor elétrico brasileiro. Neste processo, diferentemente do anterior, as ofertas e os preços respectivos representam as reais disposições de compra e venda de energia dos agentes, segundo suas próprias expectativas e percepção de riscos. Deve-se ressaltar que a implementação deste processo, embora possa demandar algum tempo, será irreversível se caminharmos, de fato, para a um mercado liberalizado no setor elétrico brasileiro. Com relação a este tema, desataca-se o texto do PL 414/2021 a seguir:

§ 5º-D. A definição de preços nos termos do inciso II do § 5º-B:

- II – Deverá estar associada a mecanismos de monitoramento de mercado que restrinjam práticas prejudiciais à concorrência;

É de conhecimento geral que a geração mínima associada à vazão mínima obrigatória das usinas hidrelétricas, pela sua característica de inflexibilidade, não forma preços, segundo o processo atual. Portanto, a sua definição será fundamental para mitigar eventual poder de mercado de geradores hidrelétricos. O que mostra sua importância quando da implantação de um processo de formação de preços de curto prazo conforme o inciso II do comentado §5º-B.

RECOMENDAÇÕES PARA A SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS RELACIONADOS COM O USO MÚLTIPLO DA ÁGUA

Deve-se salientar que, ao analisar a operação hidro energética do Rio São Francisco nos últimos anos, observa-se que, muitas vezes, as vazões defluentes mínimas obrigatórias das usinas precisaram ser violadas a fim de preservar os níveis do reservatório de Sobradinho para não comprometer o controle e a segurança da operação do Sistema Interligado Nacional – SIN e garantir um mínimo de segurança hídrica para os demais usuários da água na bacia. Todas as exceções foram devidamente autorizadas pela ANA em caráter temporário, tendo, inclusive, exigido a execução de ações emergenciais, a fim de minimizar os impactos para todos os usuários.

Ocorre que os cenários de expansão mostrados no Plano Decenal de Expansão de Energia – PDE – 2030, elaborado pela EPE, indicam uma redução gradual e irreversível da participação relativa da geração hidrelétrica na matriz elétrica nacional, concomitantemente com o aumento dos usos da água para outros fins.

Tendo em vista o acima exposto, a discussão pela Câmara Federal do PL 414/2021, é uma oportunidade para a definição de uma interface legal entre a geração hidrelétrica e o uso múltiplo da água. Esta interface daria suporte a uma abordagem integrada para a formulação de políticas operativas de natureza conjuntural e estrutural que possibilite o equilíbrio entre a produção de energia elétrica e os outros usos da água atendendo aos interesses econômicos de todos os usuários, especialmente na bacia do rio São Francisco no curto prazo e a médio e longo prazos para o SIN.

Para tal, será necessária a regulamentação do Art. 12, da Lei nº 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, dentre outros, em especial o seu parágrafo § 2º, descrito a seguir:

§ 2º – A outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica estará subordinada ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovado na forma do disposto no inciso VIII do art. 35 desta Lei obedecida a disciplina da legislação setorial específica.

No nosso entendimento, o tratamento da questão, apenas através de instrumentos de natureza infra legal, (resoluções normativas da ANA e ANEEL) não é suficiente para solucionar os conflitos do uso múltiplo da água.

A necessidade de regulamentação deste dispositivo legal deve ser feita de tal modo a atender também o Setor Elétrico, o que vai exigir um grande entendimento entre os agentes envolvidos, incluindo a ANA, o Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR, o MME, o ONS e a ANEEL, a ser sacramentado no Congresso Nacional para evitar infundáveis e complexas judicializações pelos que se sentirem prejudicados.

Esta regulamentação representa um grande desafio técnico, político e institucional, porquanto não podemos esquecer que a alínea “a” do parágrafo único do Art. 13 da Lei nº 9.648, de 27.05.1998, estabelece como atribuição do ONS o planejamento e a programação da operação e o despacho centralizado da geração, com vistas a otimização dos sistemas eletroenergéticos interligados, sem que seja especificada a necessidade de respeitar as definições da ANA no que diz respeito à operação dos reservatórios.

A discussão e consolidação do PL – 414/2021 no âmbito da Câmara Federal parece-nos, portanto, ser uma excelente oportunidade para debate e convergência desse assunto, de modo a se dar a necessária ordenação de prioridade no trato das questões de uso múltiplos dos reservatórios de interesse do Sistema Interligado Nacional.

Pedro Melo, Roberto Gomes, Leonardo Lins, Sérgio Balaban, José Altino e Iony Siqueira – Grupo de Pesquisa em Gestão Integrada do São Francisco – GISF.