

Os custos socioambientais nos empreendimentos do setor elétrico (parte II)

SALES, Claudio; UHLIG, Alexandre. “Os custos socioambientais nos empreendimentos do setor elétrico (parte II)”. Agência CanalEnergia. Rio de Janeiro, 8 de maio de 2018.

A primeira parte deste artigo, publicada ontem, apresentou as limitações atuais do Orçamento Padrão Eletrobras (OPE), utilizado para orçar os investimentos em projetos do setor elétrico, e discutiu o aumento dos custos socioambientais em empreendimentos hidrelétricos nas últimas décadas.

O processo de implementação de projetos do setor elétrico, em especial o de hidrelétricas (UHEs), está em constante evolução. Além da revisão dos instrumentos legais que regulam a atividade e da criação de novas normas, o posicionamento de agentes intervenientes na avaliação da viabilidade socioambiental dos projetos – órgãos participantes do licenciamento ambiental e o Ministério Público, por exemplo – pode variar de acordo com conjunturas pouco claras e intempestivas.

Como resultado, observa-se o descompasso entre o valor lançado no Orçamento Padrão Eletrobras (OPE) e os custos socioambientais observados durante o período de implementação dos projetos.

Além dos custos socioambientais, decorrentes dos programas de redução dos impactos provocados pelos empreendimentos, duas categorias de custos extrapolam a estrutura orçamentária prevista no OPE.

A primeira é a que tem origem nos atrasos durante o processo de licenciamento ambiental. A segunda diz respeito ao impacto de demandas do órgão licenciador e do Ministério Público que excedem os impactos provocados pelo empreendimento e são incorporados ao processo de licenciamento ambiental.

Além dos atrasos decorrentes da análise dos estudos ambientais por parte do órgão ambiental, as ações civis públicas (ACPs), instrumentos legais concebidos para ampliar a proteção ao bem comum, têm sido largamente utilizadas pelo Ministério Público como ferramenta para intervir no processo de licenciamento ambiental.

É notório que o desenvolvimento de empreendimentos do setor elétrico tem sido interrompido devido a intervenções desta natureza. Essas intervenções têm impacto relevante, uma vez que cerca de 60% dos pedidos de liminar solicitando paralisação de obras são acolhidos pela Justiça, segundo levantamento do impacto de ACPs sobre o cronograma de implementação de grandes empreendimentos realizado pela Fundação Getúlio Vargas.

Os atrasos no licenciamento ambiental não apenas geram impactos sobre o empreendedor responsável pelo desenvolvimento de um projeto, mas também afetam todo o setor elétrico de uma forma mais ampla, incluindo os consumidores de eletricidade.

O conteúdo das condicionantes que extrapolam aos procedimentos de licenciamento ambiental, em geral, diz respeito a ações que deveriam ser conduzidas pelo poder público.

Neste sentido, elas representam um desvio de função do licenciamento ambiental que, nessas situações, passa a ser utilizado como um instrumento de transferência da responsabilidade pública para a iniciativa privada.

Os mecanismos oficiais de contabilidade do setor elétrico não são capazes de capturar de forma adequada o impacto econômico-financeiro dos atrasos do licenciamento ambiental e das condicionantes que extrapolam os impactos socioambientais e econômicos dos projetos.

Esta lacuna impede que os efeitos negativos destes fatores sejam claramente conhecidos e atribuídos aos seus responsáveis. Além disso, tal lacuna limita o debate sobre alternativas de ampliação da eficiência dos investimentos no setor elétrico, uma vez que as informações sobre os impactos dos custos socioambientais não contabilizados ficam restritas aos agentes diretamente responsáveis pela implementação de seus projetos e não são comunicadas à sociedade de forma transparente.

A fim de lidar com a relação aparentemente paradoxal entre os crescentes custos socioambientais e a persistente imprevisibilidade do processo de licenciamento ambiental de projetos do setor elétrico, recomenda-se identificar e expurgar do processo de licenciamento de empreendimentos do setor elétrico questões que, mesmo não pertencendo à esfera socioambiental, têm provocado aumento de custos e judicialização.

A proteção socioambiental e a preservação dos recursos naturais têm integrado o rol de prioridades do setor elétrico. No entanto, as iniciativas estruturadas para atender a este objetivo geram custos para os projetos de geração e transmissão de eletricidade que, no longo prazo, tendem a ser repassados à tarifa paga pelo consumidor.

Portanto, se for verdade que os custos socioambientais discutidos neste artigo representam investimentos que respondem a anseios da sociedade, esta mesma sociedade precisa estar ciente de que os recursos – financeiros e humanos – que viabilizam as respostas a tais anseios são por ela financiados na figura do usuário de eletricidade.

A legislação ambiental brasileira é moderna e há inúmeras instituições que atuam no processo de licenciamento ambiental. Entretanto, as interferências a partir de certas instituições e atores são crescentes e têm levado ao aumento da incerteza e dos custos.

Diante dessa constatação, é necessária a discussão sobre os limites dos papéis das instituições e atores e a responsabilização de certas iniciativas que não medem as consequências de suas ações. Mesmo porque não são estes atores que depois assumem a conta dos atrasos, dos sobre custos desnecessários e das ineficiências por eles incorporadas ao licenciamento ambiental e à própria operação dos ativos do setor elétrico.

O recém publicado White Paper nº 19 – Custos Socioambientais: Tendências, Ferramentas e Responsabilidades disponível em www.acendebrasil.com.br/estudos) elaborado pelo Instituto Acende Brasil – traz uma série de reflexões e propostas sobre o tema.

Claudio Sales e Alexandre Uhlig são do Instituto Acende Brasil