

O Setor Elétrico no contexto de um novo governo¹

Nivalde de Castro²

Roberto Brandão³

O objetivo central deste artigo é analisar um elemento diferencial do novo governo em relação ao anterior no que diz respeito ao setor elétrico: a capacidade de diálogo do Executivo com o Congresso Nacional. Esta questão é crucial uma vez que o processo de modernização em curso do Setor Elétrico Brasileiro (SEB) deverá, obrigatoriamente, submeter as suas propostas à validação do Legislativo.

A hipótese aqui formulada é que haverá uma diferença qualitativa mais positiva entre o velho e o novo governo nos diálogos com o Congresso, o que poderá resultar em um aprimoramento do modelo do SEB mais consistente. Para desenvolver esta hipótese, inicialmente será apresentado um breve resumo do padrão de diálogo observado durante o velho governo.

A fragilidade e inexperiência política durante a sua fase inicial, expressa pela falta de base de apoio partidária, levou o velho governo a optar por uma aderência e alinhamento passivo ao conjunto de partidos e parlamentares do bloco do centrão. Esta estratégia se materializou na entrega de ministérios a este grupo, incluindo, em um segundo momento, a Casa Civil. O exemplo emblemático desta submissão foi a criação das emendas de relator do orçamento, conhecidas como orçamento secreto,

¹ Artigo publicado no Broadcast Energia. Disponível em <https://energia.aebroadcast.com.br/tabs/news/747/43169943>. Acesso em 18/11/2022

² Professor do Instituto de Economia da UFRJ e coordenador do GESEL- Grupo de Estudos do Setor Elétrico.

³ Pesquisador Sênior e membro do Núcleo de Coordenação do GESEL-UFRJ.

metodologia orçamentária inusitada no Brasil e em qualquer democracia.

Neste contexto de fragilidade política e com prioridade máxima na reeleição, pautas relativas ao SEB foram introduzidas e alteradas no Congresso sem a liderança do Executivo e mesmo sem um direcionamento técnico. O governo não na discussão de diversos temas relevantes nem objetivos para o setor nem líderes no Congresso à frente das negociações. Na prática, as pautas do setor elétrico frequentemente não foram tratadas como prioritárias. Uma exceção foi o conjunto de ações para combater a crise hídrica, em função do seu potencial destrutivo em ano eleitoral.

Como resultante desta dinâmica política passiva e omissa, interesses específicos de grupos econômicos ganharam espaço e dinamismo próprio, tendo como protagonistas parlamentares na maioria das vezes com pouca tradição, conhecimento e competência para entender o "javanês" do SEB. E, frente ao pouco envolvimento do Executivo, foram formuladas propostas de alterações a medidas provisórias e projetos de lei dos mais diferentes tipos, beneficiando poucos e prejudicando muitos.

Três exemplos bem expressivos deste contexto político servem para qualificar a incapacidade de diálogo sério e construtivo com o Congresso Nacional em temas do SEB. O primeiro foi a interferência do Legislativo na majoração das tarifas de energia elétrica. Parlamentares trabalharam em prol do diferimento de aumentos das tarifas nas áreas de concessão de suas respectivas bases eleitorais, comprometendo a autonomia da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), que, por lei, detém o dever de calcular e fixar anualmente os reajustes tarifários. Esta competência é exercida, destaca-se, com base em critérios e metodologias transparentes, qualificadas e adotadas nos países desenvolvidos.

O segundo exemplo foi a campanha do "taxar o sol". Estudos desenvolvidos e o posicionamento claro do marco institucional, em especial da Aneel, estavam a favor da redução do subsídio cruzado pago pelos consumidores sem geração distribuída (GD) aos que investem nesta nova tecnologia. Neste sentido, um forte e bem orquestrado lobby foi criado, porém sem nenhum envolvimento ou comprometimento de parlamentares da base do governo, contra a manutenção deste oneroso subsídio. Essa ausência de atuação da base governista refletiu a posição do chefe do Executivo, que assumiu o mantra de não "taxar o sol". O último capítulo deste embate é uma proposta de projeto de lei que visa a prorrogação por mais um ano do início de aplicação da Lei nº 14.300/2022, que irá reduzir o subsídio cruzado, tendo como justificativa a reclamação de 700 consumidores com dificuldades para instalar seus sistemas de geração distribuída.

Já o terceiro exemplo insere-se no bojo do processo de privatização do Grupo Eletrobras, considerado como de alta prioridade pelo Ministério da Economia. Para atingir este objetivo maior, foi aceita a inclusão, na lei que autorizava a desestatização, de dispositivos que atendem a interesses muito específicos, além de sérias e danosas interferências políticas no planejamento do SEB. Merecem destaque duas interferências: (i) a construção de 8 gigawatts (GW) de centrais termoeletricas à gás natural, com a inclusão de locais sem capacidade de suprimento de gás e com o estabelecimento de critérios técnicos de inflexibilidade operativa e valor do megawatt (MW) para o edital dos leilões; e (ii) a prorrogação dos contratos do Proinfa com preços de energia muito acima dos praticados no mercado, sem nenhuma contrapartida por parte dos empreendedores. Porém, o que mais chama a atenção da falta de força e de diálogo do atual governo é o modo Saramago que a lei foi redigida, ou seja, com as questões acima inseridas em um único parágrafo para que não fosse possível o veto presidencial. Em suma, esses exemplos atestam a perda de diálogo qualificado do Executivo com o Congresso, abrindo espaço para iniciativas oportunistas de interferência política no SEB.

Por outro lado, tudo indica que, no novo governo, o diálogo com o Congresso e com os agentes econômicos será mais construtivo, tendo em vista a experiência acumulada nos dois mandatos do futuro presidente por diferentes fatores. O mais importante legado do primeiro governo Lula foi a estruturação de um novo modelo para o SEB, com destaque para a criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), que fez ressurgir o planejamento indicativo, tão importante para orientar o planejamento estratégico e as decisões de investimento para a expansão da capacidade instalada de geração, transmissão e distribuição.

Outros fatores positivos foram: (i) o esforço para garantir e consolidar a autonomia da Aneel, atenta e alinhada à política energética definida pelo Ministério de Minas e Energia (MME); (ii) a adoção integral do instrumento dos leilões para a contratação de energia nova, seguindo a metodologia dos leilões de transmissão iniciados no ano 2000; (iii) a indução para que o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) se transformasse no principal instrumento de financiamento do SEB; e (iv) a determinação para que as empresas estatais voltassem a investir em geração e transmissão, de modo a viabilizar, em bases competitivas, a ampliação da oferta.

No diz respeito à atuação das empresas públicas, deve-se destacar a inserção de um elemento de transição de médio prazo para estimular o predomínio dos grupos privados, como efetivamente passou a ocorrer a partir de 2017. Neste sentido, foi restringida em 49% a participação de estatais nas sociedades de propósitos específicos atuantes na expansão da capacidade instalada do SEB.

Vislumbra-se que os profissionais que construíram e levaram adiante o atual modelo do SEB serão os interlocutores aos quais o novo governo irá recorrer para subsidiar os parlamentares da sua base de apoio no Congresso. Estes profissionais possuem um claro entendimento de que o processo de modernização do SEB precisa avançar, não de forma açodada, mas mediante a análise de impactos e consequências sobre a sustentabilidade econômica e financeira do setor. Deste modo, entende-se que o grupo de trabalho do MME, indicado no último dia 16, possui experiência e conhecimento para formular as bases da política energética do novo governo.

Por fim, o novo governo deve escolher lideranças no Congresso certamente compostas por parlamentares com maior e melhor experiência política, o que permitirá um diálogo mais qualificado e capacitado entre os dois Poderes para endereçar os desafios da modernização do SEB impostos pelo processo de transição energética em curso, irreversível no mundo e no Brasil.