

Transição Política e o Setor Elétrico ¹

Nivalde de Castro²

Roberto Brandão³

O objetivo central deste artigo é analisar um elemento diferencial do novo governo em relação ao velho governo relacionado 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 propostas à análise e 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 e fundamentado. Para desenvolver esta análise, inicialmente será apresentado um breve resumo do padrão de diálogo observado durante o velho governo.

A fragilidade e inexperiência política durante a fase inicial do atual governo, expressa pela falta de base de apoio partidária, levou o governo a optar, em uma segunda fase, 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 a estratégica pasta da Casa Civil. O exemplo emblemático desta submissão foi a criação das emendas de relator do orçamento, conhecidas como orçamento secreto, 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 participação e discussão de lideranças do Executivo e mesmo sem um direcionamento técnico. Na prática, as pautas do setor elétrico frequentemente não foram tratadas como

¹ Artigo derivado do que foi publicado no Broadcast Energia da Agência Estado de São Paulo em 17 de novembro de 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

prioritárias. Uma exceção foram as 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 agentes econômicos ganharam espaço, força 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 e responsabilidade do Executivo, foram formuladas propostas de alterações a medidas provisórias e projetos de lei dos mais diferentes tipos, beneficiando poucos, mas prejudicando muitos.

Três exemplos bem expressivos deste contexto político servem para qualificar a incapacidade de diálogo comprometido e construtivo com o Congresso Nacional em temas do SEB. O primeiro foi a interferência política 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, interferindo na 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” objetivando a manutenção de subsídio cruzado da geração distribuída. Estudos desenvolvidos e o posicionamento claro do marco institucional, em especial da ANEEL, indicavam a necessidade e justificativa para a redução do subsídio cruzado, que penaliza os consumidores sem geração distribuída e favorece os 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 inúmeros 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 provocar sérias e danosas interferências políticas no planejamento do SEB. Merecem destaque duas interferências:

- i. A construção de 8 GW de centrais termoeletricas a 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 MW para o edital dos leilões; e

- ii. A prorrogação dos contratos do Proinfa com preços de energia muito acima dos preços de mercado, sem nenhuma contrapartida por parte dos empreendedores.

Porém, o que mais chama a atenção da falta de força e de capacidade de diálogo do atual governo foi o modo Saramago que a lei foi redigida, ou seja, com as questões acima inseridas em um único parágrafo para que não fosse possível nenhum veto parcial do Executivo, nenhum. E assim foi.

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 como demonstrado.

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. 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, que fez ressurgir o planejamento indicativo, tão importante para orientar o planejamento estratégico e as decisões de investimento dos agentes econômicos envolvidos com 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 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 a retomada dos investimentos das empresas públicas, deve-se destacar a inserção de um condicionante de transição de médio prazo para estimular e garantir 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 de geração e transmissão 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 e orientar 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 Transição de Energia, indicado no último dia 16, e sob a coordenação do Professor Mauricio Tolmasquim, 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.