

O FUTURO DA MATRIZ ELÉTRICA BRASILEIRA: EM BUSCA DE NOVOS CAMINHOS

INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos poucos países no mundo com uma matriz elétrica predominantemente renovável, baseada principalmente na hidroeletricidade. Porém, esta matriz está passando por um período de transição, em que a expansão da capacidade instalada e da geração hidrelétricas deve ocorrer a taxas inferiores às observadas no passado, levando à necessidade de ampliar a oferta de outras fontes de geração para atender ao crescimento da demanda.

Tanto o planejamento governamental quanto os investimentos feitos no âmbito do setor elétrico revelam os esforços empreendidos para manter seu perfil renovável por meio da expansão da geração a partir de fontes renováveis não hídricas, tais como a eólica e, mais recentemente, a solar fotovoltaica. Contudo, no momento, esses esforços não estão amarrados a uma visão e metas de longo prazo da matriz. Sem objetivos e metas, a formulação de políticas e de medidas regulatórias carece de um referencial que permita avaliar sua adequação e alcance, bem como os investimentos necessários. Seriam tais medidas suficientes? Estão bem formuladas? Os investimentos estão bem alocados? Para responder a essas perguntas é necessário, antes de mais nada, saber onde queremos chegar.

Não tem sido uma prática do planejamento indicativo governamental discutir visões de futuro e caminhos possíveis para o desenvolvimento da matriz elétrica brasileira. A rigor, o que se tem visto é um exercício de identificação de tendências, perdendo-se a perspectiva de um debate na sociedade sobre diferentes visões acerca do futuro da matriz elétrica e dos esforços correspondentes que se fariam necessários para alcançá-las.

Tendo isto em vista, esta Nota tem como objetivo apontar alguns entraves no planejamento governamental do setor elétrico e propor alguns elementos e caminhos para o seu enfrentamento

PARA ONDE ESTAMOS INDO?

O setor elétrico é um dos poucos a tradicionalmente contar com uma rotina de planejamento. Anualmente, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e o Ministério de Minas e Energia (MME) publicam os Planos Decenais de Energia (PDE), os quais trazem uma indicação de expansão da capacidade instalada no horizonte de 10 anos. A regulação do setor também prevê planos de longo prazo (PNE), sendo o primeiro publicado em 2006 para o horizonte 2030, e o segundo atualmente em elaboração, a abarcar 2050. Vale ressaltar que os PDEs também constituem os planos governamentais de mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE) para o setor de energia.

Segundo o PDE mais recente (PDE 2024), a matriz elétrica brasileira manterá sua característica renovável no horizonte de 10 anos, mesmo com a queda da participação das médias e grandes hidrelétricas com reservatório, o que se dará, dentre outros fatores, pela significativa expansão da eólica e da solar, como ilustra o Gráfico 1.

A configuração da matriz apresentada no PDE 2024 está em consonância com as pretendidas contribuições nacionalmente determinadas (INDC), apresentadas pelo governo brasileiro na Conferência de Paris, ocorrida no final de 2015 para o avanço das negociações internacionais sobre mitigação e adaptação às mudanças climáticas globais. É o que se depreende do Gráfico 2.

Ainda que o planejamento do governo, em especial, os PDEs e as INDCs, aponte para o acréscimo da capacidade instalada das renováveis não hídricas, e confirme a maior participação dessas fontes na matriz elétrica de médio prazo, um conjunto de questionamentos vêm à tona, tanto no que diz respeito à configuração futura indicada para a matriz elétrica brasileira quanto ao processo a partir do qual esse planejamento é conduzido.

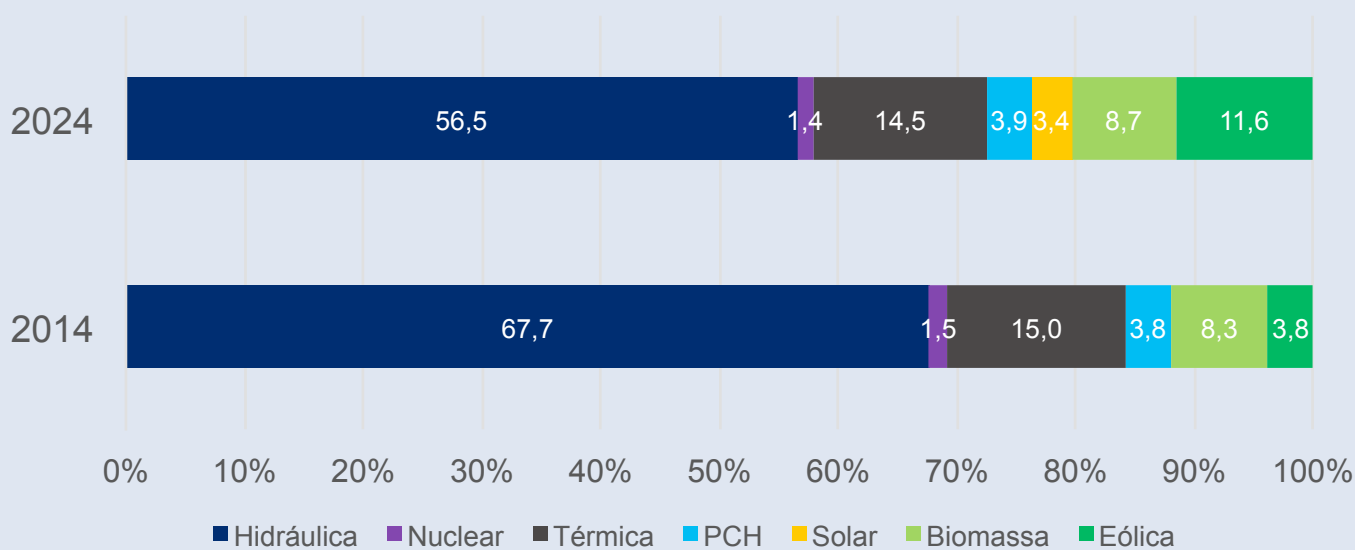


Gráfico 1 -Evolução indicativa da matriz elétrica brasileira, em termos de participação das fontes na capacidade instalada total (%). Fonte: EPE, 2015.

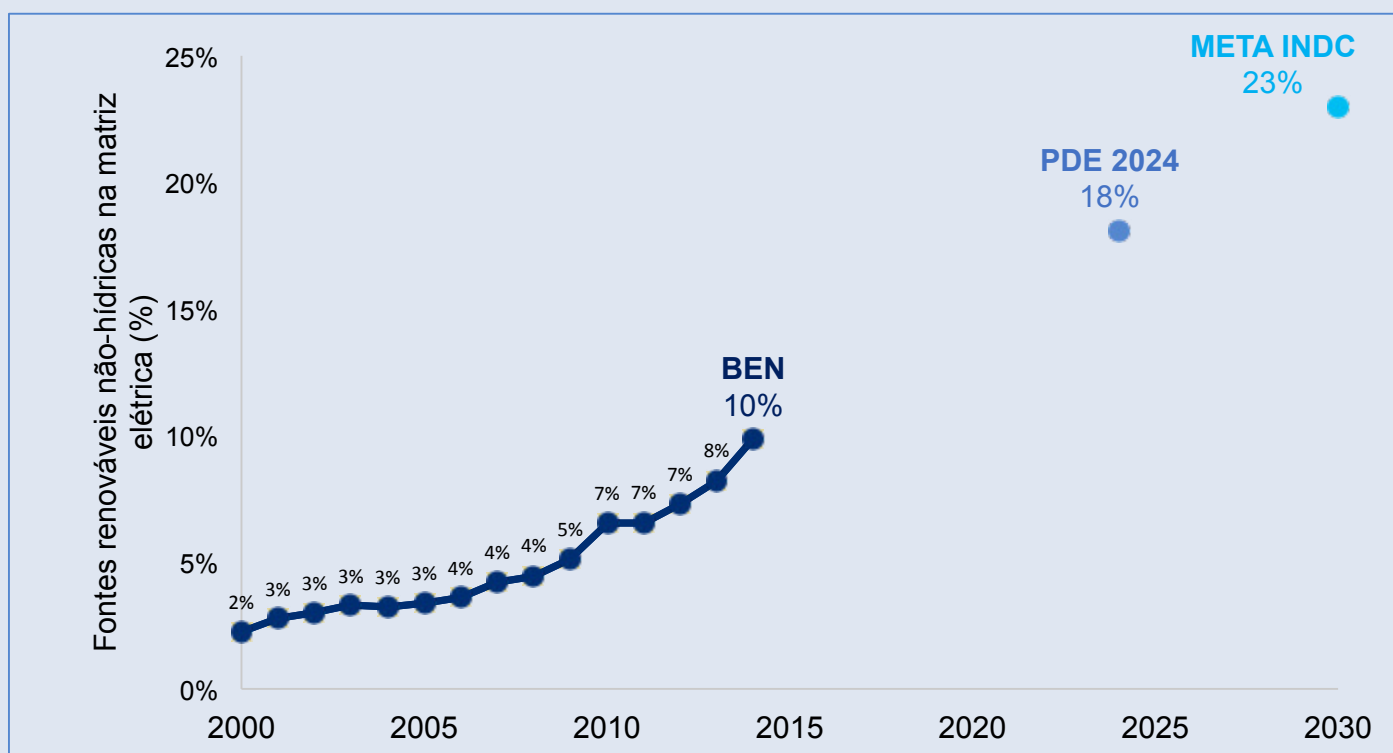


Gráfico 2 - Evolução histórica e meta INDC da participação de fontes renováveis não-hídricas na matriz elétrica. Fonte: elaboração própria.

AUSÊNCIA DE DIFERENTES CENÁRIOS DE FUTURO

Apesar do inquestionável rigor técnico com que são elaborados, os Planos Decenais de Energia (PDEs) e os planos de longo prazo limitam-se a apresentar uma projeção tendencial, silenciando quanto a dois pontos fundamentais – não apresentam outros cenários possíveis de futuro e, obviamente, não sugerem o mapa do caminho para a construção da matriz elétrica indicada. Na prática, estes planos, especialmente os PDEs, apresentam, com base na evolução pregressa e nas características atuais do setor elétrico, um único cenário para a matriz elétrica futura.

Por exemplo, praticamente toda a expansão da capacidade instalada de hidroeletricidade, a qual continuará sendo a principal fonte do país (com 57% de participação na matriz em 2024, segundo o PDE), assenta-se na exploração dos potenciais existentes nas bacias amazônicas, principalmente a Bacia do Tapajós. Acontece que a exploração de projetos hidrelétricos nas bacias amazônicas é tema extremamente controverso, principalmente porque envolve significativo impacto social e ambiental para o país. As recentes experiências com a implantação das usinas de Santo Antônio, Jirau e Belo Monte corroboram o fato de que, minimamente, é preciso ampliar o debate sobre esse direcionamento da política energética nacional.

Em geral, a decisão que se coloca por detrás dos PDEs e das deliberações do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) (já que é este quem autoriza a implantação de empreendimentos elétricos desta natureza), não é suficientemente transparente a ponto de debater com a sociedade se tais projetos hidrelétricos são realmente necessários para o desenvolvimento da matriz brasileira. O que poderia substituí-los? Quais seriam os impactos, benefícios, e custos de tal substituição, à luz das diretrizes básicas do modelo atual do setor elétrico, dentre elas, a modicidade tarifária, a sustentabilidade socioambiental e a mitigação de riscos sistêmicos? Quais grupos ganhariam com isso, quais perderiam?

Atualmente, o processo de planejamento governamental do setor elétrico apresenta poucas oportunidades para avançar nesses debates junto à sociedade.

Qual papel para as renováveis não hídricas?

Diante da ausência de cenários de futuro, o papel das fontes renováveis não hídricas permanece incerto. Mesmo que os planos governamentais apontem para uma importante expansão dessas fontes, não existe uma avaliação sobre se, e como, tais fontes poderiam contribuir para cenários em que não houvesse a exploração de projetos polêmicos e questionáveis de geração hidrelétrica.

É fato que, além de se beneficiarem de um processo intenso de inovação tecnológica e crescimento dos mercados para suas cadeias produtivas (e o Brasil é um deles), essas fontes (particularmente a eólica e a solar fotovoltaica) têm sido objeto de iniciativas que buscam impulsionar sua implantação no país, como isenções e reduções de tributos e de encargos setoriais (IPI, ICMS, TUST/TUSD), programas específicos (como o PROGD e o descontinuado PROINFA), avanços regulatórios (como estruturação da mini e da microgeração distribuídas) e participação nos leilões de energia (como os leilões de reserva e de fontes alternativas). Além disso, verifica-se uma variedade significativa de projetos de lei que buscam reforçar o conjunto de incentivos à sua expansão no país.

No entanto, ainda que as medidas em andamento no país possam ser vistas como uma sinalização, pelo governo e pelo mercado, da intenção de ampliar a participação das renováveis não hídricas na matriz elétrica nacional, não é possível avaliar a suficiência e acerto desses esforços, exatamente porque não se sabe qual a visão de futuro para a qual elas devem contribuir.

Basta dizer que a maior parte das medidas de incentivo direto e indireto até então estabelecidas não se ancora em uma política clara e de longo prazo, podendo sofrer mudanças repentinas ou mesmo ser extinta, sem que a isso se deva adequadamente justificar.

Planejamento e participação

Das várias etapas do planejamento, em apenas duas a sociedade brasileira potencialmente é ouvida: nas deliberações do CNPE e nas consultas públicas dos PDEs. E, mesmo que a participação da sociedade civil no CNPE seja garantida por lei, as vagas destinadas a representantes da academia e sociedade civil permanecem vazias. No processo de elaboração dos PDEs e PNEs, a EPE abre períodos de 30 dias para consultas públicas, que podem ser feitas via internet. Porém, findo esse processo, não é dado qualquer feedback ou justificativa quanto à aceitação ou não de propostas apresentadas.

A participação da sociedade no desenvolvimento da matriz elétrica tem-se restringido, quando ela ocorre, ao licenciamento ambiental. Porém, trata-se de participação limitada e problemática. Em geral, os Estudos de Impacto Ambiental (EIAs) são direcionados para apoiar ou reafirmar o projeto proposto, limitando-se à identificação de medidas mitigadoras e/ou compensatórias. A rigor não se pode afirmar que a licença ambiental seja um instrumento preventivo, pois não está destinada a fazer com que os impactos ambientais sejam considerados já no momento da concepção dos projetos, programas, planos ou políticas. Na prática, eles são orientados apenas para empreendimentos isolados, cujas decisões já estão definidas. Esse fato, somado às dificuldades operacionais, orçamentárias e institucionais das agências ambientais, dificultam a condução do processo de licenciamento no prazo e com a transparência e profundidade necessárias, resultando no transbordamento de conflitos e, conseqüentemente, no aumento da judicialização do licenciamento.

Infelizmente, existe atualmente um coro de críticas ao licenciamento ambiental que não leva em conta os problemas estruturais a ele relacionados. Tanto é que as soluções colocadas à mesa miram a flexibilização do licenciamento, chegando a propor procedimentos expressos de obtenção das licenças para projetos de infraestrutura, reduzindo ainda mais qualquer margem de debate com a sociedade brasileira. Vide o PL do Senado 654/2015, em tramitação em regime de urgência no Congresso Nacional.

Certamente, se outros e mais efetivos espaços de participação fossem dados em cada uma das etapas do planejamento do setor elétrico, os problemas e as soluções propostas para o licenciamento ambiental seriam de outra natureza.

UM OUTRO CAMINHO PARA O PLANEJAMENTO DA MATRIZ ELÉTRICA

O momento atual pelo qual o setor elétrico passa revela-se oportuno para um debate sobre eventuais mudanças na forma de conduzir e implementar a política, planejamento e regulação do setor elétrico.

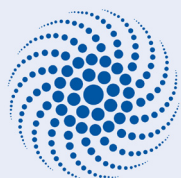
Na última reunião do CNPE, ocorrida no final de junho, confirmou-se a necessidade de reavaliação das premissas macroeconômicas, apontando-se para uma taxa bem menor de crescimento da demanda elétrica no médio prazo. Além disso, surge, tanto no mercado, quanto no próprio governo (vide o P&D recentemente divulgado pela ANEEL), um movimento em prol da reestruturação regulatória do setor.

A conjuntura atual de sobreoferta de energia elétrica, mesmo que causada pelo desaquecimento da economia doméstica, e um contexto mais aberto à mudança estrutural do setor elétrico, abrem espaço para a construção de um novo modelo de planejamento.

Entendemos que a construção desse novo modelo pode e deve se dar a partir de novas premissas:

- A adoção de uma sistemática de análises de cenários de futuro, que incluam diferentes visões/possibilidades de configuração da matriz elétrica. Tais análises devem ser parte do desenvolvimento de uma política de longo prazo, que reflita a visão de futuro desejada, apontando os desafios técnicos e direcionando instrumentos - isenções tributárias, os subsídios, os leilões de energia, etc.
- Além de apresentar a visão de futuro, cada cenário deve trazer quais as implicações socioambientais esperadas. A avaliação socioambiental não deve ser limitada ao nível dos projetos, devendo ser considerada, também, ao nível do planejamento. É fundamental que o planejamento setorial – PDEs e PNEs – apresente opções alternativas de investimentos e estratégias – cenários – e avalie comparativamente os custos e benefícios socioambientais de cada uma.
- O respeito em cada um dos momentos do processo de planejamento do setor elétrico e implementação de obras de infraestrutura, dos direitos humanos, sociais e políticos dos cidadãos interessados e afetados por tal processo. Isso inclui a realização de consulta prévia com os povos indígenas e tribais afetados por obras de infraestrutura elétrica, bem como ampliação dos espaços institucionais de participação pública ampla em todas as etapas do planejamento. Fala-se, por exemplo, das etapas de inventário de bacias, na criação de mecanismos de discussão social a partir de cenários de futuro sobre a expansão da capacidade instalada, na efetiva participação social no CNPE, dentre outros.

Estes são apenas alguns elementos que devem balizar uma reorientação do processo de planejamento energético que acreditamos serem cruciais para a construção de uma gestão pública e democrática para este setor.



**instituto de energia
e meio ambiente**™

www.energiaeambiente.org.br

Contato: Kamyla Cunha (kamyla@energiaeambiente.org.br)

+ 55 11 3476-2850

Rua Ferreira de Araújo, 202, 10o andar, Pinheiros, São Paulo, 05428-000, Brasil.