



Sugestões para o Programa Social de **Energia Solar** do Governo Federal



Brasília, abril de 2023

Contexto

→ Decisão política

Em dezembro de 2022, o Grupo Técnico de Minas e Energia do Gabinete de Transição publicou um relatório com recomendações para o Governo Federal. No tópico sobre energia elétrica, havia uma única ação prioritária: a **criação de um Programa Social de Energia Solar nos primeiros 100 dias de governo**. Esse programa prevê a implantação de geração distribuída (**GD**), com foco em solar, “para permitir que populações vulneráveis tenham acesso à energia renovável de baixo custo” e, assim, reduzir suas contas de eletricidade que comprometem parte importante do orçamento familiar. Em outra sinalização política, o atual Ministro de Minas e Energia, Alexandre Silveira, disse que o combate à **pobreza energética** e a **transição para fontes renováveis são prioridades** do novo governo.

As sinalizações de decisão política neste caminho não param no MME. Em 2023, o presidente Lula e o Ministro das Cidades, Jader Filho, anunciaram o retorno do Programa Minha Casa Minha Vida, com a oferta de 2 milhões de novas unidades habitacionais até 2026, com previsão de implantação de energia solar. No dia 29/03/2023, mais uma sinalização de apoio à energia solar no país: o Decreto nº 11.456 (isenção fiscal beneficiando energia solar). No MDIC, o vice-presidente Alckmin também sinaliza na direção da transição energética, com a criação da secretaria de economia verde e da diretoria de novas economias. No MMA, a ministra Marina Silva aponta para a necessidade de transversalidade da política climática, considerando seu papel de impulsionadora do desenvolvimento sustentável, combatendo desigualdades.

→ Construção da proposta

Nesse contexto político, a Revolusolar e o International Energy Initiative - IEI Brasil uniram-se para consolidar sugestões para o Programa Social de Energia Solar. As sugestões baseiam-se em **experiências nacionais** (incluindo a da Revolusolar) e **internacionais**, bem como nas contribuições recebidas de diversos agentes interessados em **Oficina de Construção Coletiva** e em **entrevistas**.

→ Direcionadores da proposta

As sugestões para o Programa partem de três direcionadores:

- 1. Transição energética justa, inclusiva e popular¹:** promover um processo de transição energética especificamente desenhada para promover transformações sociais, ambientais e econômicas, não a restringindo a apenas uma mudança de fontes de energia;
- 2. Integração de políticas públicas:** articular o Programa com outras políticas e programas existentes de desenvolvimento social e econômico, aproveitando as experiências e aprendizados que tanto o governo federal quanto a população organizada vieram acumulando na implantação de políticas de combate à pobreza; e
- 3. Aprofundar a participação social** como força motriz de legitimação e de adoção efetiva da tecnologia, pois a GD, aplicada sob determinadas condições no contexto da população de baixa renda e de outras populações como quilombolas e indígenas, permite o empoderamento de comunidades e a participação mais ativa na gestão desses sistemas de geração de eletricidade².



¹ Conceito que advém de movimentos sociais do setor energético: para ser justa, a transição não deve gerar mais pobreza, injustiças sociais ou ambientais, nem violar os direitos das pessoas e da natureza, funcionando como instrumento de erradicação da pobreza e de promoção da justiça social, ambiental e energética; para ser inclusiva, precisa - a partir dos espaços decisórios e de gestão diversos e representativos - incluir mulheres, jovens, populações tradicionais e urbanas para evitar projetos, obras e ações que as impactem desfavoravelmente; realizada de forma popular, deve ter suas decisões apoiadas na



→ Grandes desafios para grandes objetivos estratégicos

Entendemos que realizar o Programa sob esses direcionadores é um grande desafio para o Brasil, mas também uma grande oportunidade estratégica para o país. O momento não poderia ser mais oportuno. O mercado de energia solar para a população-alvo do Programa ainda está se consolidando no Brasil e permanece aberta a janela para a entrada de novos atores e modelos de negócios, especialmente advindos das camadas da população-alvo.

→ É possível realizar essa grande transformação

Temos, portanto, com essa janela de oportunidade uma chance única diante de nós, pois, caso contrário, retransformar um mercado que se consolidou exige esforços políticos, orçamentários e institucionais muito maiores. Estamos dispostos a colaborar com o Ministério de Minas e Energia e outros ministérios e atores nessa grande transformação com a força mobilizadora da população.

participação de coletivos e organizações da sociedade civil que trabalham a questão energética. Maiores informações podem ser encontradas na carta do **23º Seminário Nacional “A Transição Energética que Queremos: Justa, Popular e Inclusiva”**, disponível em: <https://fmclimaticas.org.br/organizacoes-realizam-seminario-com-aprovacao-de-carta-compromisso-por-uma-transicao-energetica-justa-popular-e-inclusiva-no-pais/>.

² Atualmente, no Brasil, a GD pode ser implantada de várias formas (geração local individual, geração compartilhada e autoconsumo remoto), através de diferentes estruturas, como associações, cooperativas, condomínios, entre outros, o que permite a flexibilização e versatilidade de sua aplicação.

Sugestões

As propostas aqui apresentadas são um resumo do estudo, a ser publicado posteriormente, pela Revolusolar e pelo IEI Brasil. Foram agrupadas em:

- (1) Metas;
- (2) Estrutura Geral e Características Transversais;
- (2) Antes da Instalação dos Sistemas;
- (3) Após a Instalação dos Sistemas.

1 - Metas

Considerando alinhamento à Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, propomos que sejam estabelecidas metas para o período de 2023 a 2029, visando um processo de **transição energética justa, inclusiva e popular** no Brasil que erradique a pobreza energética (considerando a perspectiva de universalização do acesso e de acessibilidade de preços) até 2030 considerando fontes renováveis de energia e eficiência energética.

Essas metas precisam ser periodicamente **revisadas**, considerando as experiências, o surgimento de novos dados com a execução do programa e os novos desafios e oportunidades ainda não considerados.

Para o cumprimento das metas a serem estabelecidas, propomos a **divisão da implantação do Programa em 2 Fases**. Esta sugestão deverá ser alinhada com o **Ministério do Planejamento** e incluída no **Plano Plurianual**. Considerando que ainda não existe um modelo validado em escala nacional para ser implantado, recomenda-se que a primeira fase tenha orçamento de 30 a 40% do total do Programa, com um foco na experimentação e tração inicial, com ampla participação social, para desenvolvimento de um modelo que em seguida possa ganhar escala. Na segunda fase, De 2026 a 2029, propomos, então, a execução de 60-70% do orçamento total previsto no Programa, finalizando em 2030 a implantação a nível nacional.

1.1 Orçamento e financiamento



Prever diversos **mecanismos de financiamento** do Programa, por exemplo: Fundos da Caixa Econômica Federal, Fundo Clima, mecanismos de compensação social e ambiental, doações internacionais, financiamentos públicos, privados e filantrópicos, royalties de energia, entre outros. Evitar o uso de encargos setoriais como Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), Programas de Eficiência Energética (PEE) e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) da ANEEL, como fonte de recurso para a execução do Programa para não onerar duplamente as tarifas de eletricidade dos consumidores, uma vez que aumentarão os subsídios do sistema de compensação dos sistemas instalados pelo Programa. Estimular novos arranjos entre stakeholders (setor privado com doação, crédito de bancos de desenvolvimento, setor público e filantrópico) como indutor de programas voltados para redução de pobreza energética.

2 - Estrutura Geral e Características Transversais



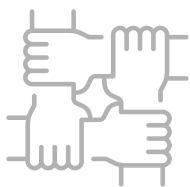
- Promover ampla **participação social**, inspirando-se na modalidade “Entidades” do Programa Minha Casa Minha Vida e nos seus aprendizados obtidos para garantir que essa participação seja de qualidade. Assistência técnica e organizacional-institucional são elementos importantes para o sucesso da participação social em projetos de cooperativas ou autogestionados (totalmente ou em diferentes graus) em todas as fases, desde a de projeto até a de operação e manutenção.



- Prever a **governança** do programa, com colegiado interministerial e com lideranças sociais, comitê de integração, coordenação entre diferentes organismos, atores e setores envolvidos no programa.
- O programa deve fomentar a **articulação e a parceria** de demais agentes interessados, como governos estaduais, municipais, concessionárias de distribuição de energia elétrica, bancos de desenvolvimento e outros países. Essas parcerias podem, também, alavancar aporte de recursos adicionais através desses agentes.



- Promover a **mensuração e avaliação** de impactos: o apoio contínuo (perene e sustentável) de um programa ou política, ou até mesmo de mudança de direção e governo depende de uma avaliação objetiva. Os indicadores de desempenho precisam ser criados, identificados, monitorados e utilizados para o desenho de programas futuros, e avaliação do próprio programa a ser implementado.



- O programa deve estabelecer metas de **equidade de gênero, raça e classe** e de outras minorias nas diversas etapas do programa (seja em oficinas, cursos, formação de liderança etc.). Deve-se também priorizar a instalação em residências nas quais as mulheres são chefes de família.



- O programa deve incluir a necessidade de ter planos factíveis de **Operação, Manutenção e Administração** das usinas e sistemas fotovoltaicos, com recursos já previstos, e não os destinar apenas à instalação das usinas. Sem observar estas atividades, corre-se o risco de cessar o fornecimento da eletricidade gerada (mal funcionamento e problemas dos equipamentos), resultando no insucesso do programa. E, o que é pior, o “cancelamento” da tecnologia pela população-alvo, como reconhecidamente já ocorreu com aquecedores solares de água, sistemas fotovoltaicos de eletrificação rural e atualmente com as usinas eólicas e solares de grande porte.



- O programa deve ter **ações adaptadas** para cada segmento do público-alvo para que tenha o maior alcance possível e a menor chance de erros. Programas ou políticas pensadas de forma universalista sem observar as especificidades de seus públicos e contextos já se provaram restritas.



- **Integrar** o Programa com **políticas públicas existentes**, como: Luz para Todos, Mais Luz para a Amazônia, Tarifa Social de Energia Elétrica, Minha Casa, Minha Vida, Bolsa Família, Desenrola, renegociação de dívidas com o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), Programa Aprender e Empreender, programas voltados ao meio rural e à agricultura familiar, e outros - de forma que as famílias beneficiadas possam ser informadas de suas existências e envolvidas se elegíveis.





- Inserir GD Social como obrigatoriedade nos **novos contratos de concessão de distribuição de energia elétrica**. Um grupo de 21 distribuidoras terá o contrato de concessão com vencimento nos próximos 10 anos. Isso demandará uma solução legal, seja por prorrogação ou renovação da concessão. Entre essas empresas, estão a Light e a Enel Rio, que possuem dificuldades em alcançar as metas regulatórias de perdas comerciais de energia elétrica em suas áreas de concessão. Isso ocorre porque as duas empresas não podem acessar determinadas regiões, dominadas pelo tráfico de drogas e grupos paramilitares. Uma solução em estudo é renovar o contrato de concessão das distribuidoras com uma espécie de flexibilização das metas regulatórias. Junto com essa flexibilização, como contrapartida, pode ser exigido o cumprimento de metas de GD Social, que, em uma última instância, beneficia a todos, os consumidores de baixa renda e a própria concessionária, que terá redução de inadimplência e de perdas de energia.



- Considerar a **eficiência energética** de forma articulada com a GD. O uso da GD deve contemplar, a priori, medidas de eficiência energética (por exemplo: energia solar térmica para aquecimento de água, troca de lâmpadas e equipamentos como refrigeradores, freezer e ar-condicionado). Desse modo, o dimensionamento dos sistemas poderá ser feito a partir de uma base mais eficiente, reduzindo os seus custos e otimizando o uso da eletricidade nas residências e demais locais que fazem uso da energia gerada.

3 - Antes da Instalação dos Sistemas



- Ouvir e coletar a **opinião da comunidade ou consumidores** e oferecer as opções. É necessário explicar de forma didática o que é, como funciona, quem vai gerir (responsáveis), os custos envolvidos (inicial e de operação e manutenção), os benefícios e o objetivo da cooperativa ou da instalação. Isto posto, é necessário saber se os moradores estão dispostos ou interessados a ter e/ou fazer parte deste programa. A decisão deve também partir da comunidade, do coletivo. Essa ação representa o papel ativo, e não passivo, dos moradores.



- Prever a criação de uma frente de **capacitação, educação, conscientização e engajamento** acerca do tema, considerando treinamentos, workshops, oficinas, cursos gratuitos e demais formas de disseminação do conhecimento com os líderes e moradores das comunidades envolvidas (população local). Os moradores das comunidades podem utilizar a GD Social como forma de capacitação profissional, cuja atuação pode ser exercida dentro e/ou fora da comunidade, com impactos na geração de emprego, renda, melhoria da qualidade de vida e autonomia dos moradores e das famílias de baixa renda.



- Desenvolver formações que foquem na **criação de lideranças** no tema de energia solar e transição energética justa, inclusiva e popular dentro das comunidades e territórios beneficiários do Programa. Ter liderança no assunto da própria comunidade apresentou resultados positivos, principalmente no desenvolvimento de confiança e engajamento dos outros moradores.

4 - Após a Instalação dos Sistemas



- **Fortalecer (ANEEL) a fiscalização sobre as concessionárias** de distribuição de energia elétrica para que o cumprimento das regras e prazos de conexão à rede de sistemas de GD, bem como do faturamento e compensação dos créditos de energia gerados sejam respeitados (Lei 14.300/2022 e REN 1.059/2023).



- Relação com a comunidade, território ou consumidores: prever um **canal de escuta e contato** para que os moradores exponham as suas sugestões, críticas e reclamações. Essas informações devem ser registradas para balizar o que dá certo ou não, com o intuito de propor melhorias para o programa, ao longo de sua vigência.



- Possibilidade de **uso dos créditos** gerados nos sistemas de GD **para o abatimento das faturas pendentes** com a concessionária de energia elétrica local. Desse modo, os consumidores terão a possibilidade de se tornarem adimplentes e garantirão a participação no programa, com o aproveitamento dos benefícios gerados pela GD Social.

