



CLAUDIO SALES

Presidente do Instituto Acende Brasil

AS DURAS E AS BOAS LIÇÕES EM 25 ANOS DO SETOR ELÉTRICO

Em 2000, quando o Canal Energia foi criado, o Brasil tinha 170 milhões de habitantes. Hoje somos 213 milhões e, com um PIB de cerca de US\$ 2,2 trilhões, figuramos como a 8ª economia do mundo. Nesse período, o Setor Elétrico Brasileiro passou por transformações profundas para sustentar esse crescimento, mas não sem grandes emoções.

As mudanças estruturais começaram em meados dos anos 1990. Até 1993, tarifas eram definidas pelo custo e as empresas tinham garantia de remuneração de 10% a 12% ao ano sobre os investimentos, em um regime conhecido como Cost Plus. A quase totalidade da geração, transmissão e distribuição estava nas mãos do Estado, e o governo frequentemente usava o setor para conter a inflação, represando reajustes. O resultado foi um sistema à beira do colapso: sem tarifas adequadas, faltavam recursos para expansão, operação e manutenção. A qualidade dos serviços era crítica e instalou-se um calote generalizado, pois distribuidoras não conseguiam pagar impostos nem suas dívidas, especialmente com as geradoras.

A “Lei Eliseu Resende”, de 1993, equacionou o calote com um encontro de contas que transferiu ao Tesouro perdas de US\$ 23 bilhões. Introduziu também dois pilares fundamentais da regulação atual:

- 1) um novo critério tarifário baseado no regime Price Cap, com incentivos mais adequados para a busca de ganhos de produtividade compartilhados com o consumidor e com custo de oportunidade de capital compatível com a necessidade de atração de investimentos privados;
- 2) a comercialização de energia por contratos de médio e longo prazos, dando origem ao mercado como conhecemos hoje.

A dura lição do colapso iminente foi aprendida. A reorientação iniciada em 1993 se consolidou com três leis inovadoras no primeiro governo FHC:

- a Lei das Concessões (Lei 8.987);
- a Lei do Consumidor Livre e do Produtor Independente (Lei 9.074), ambas de 1995; e
- a lei que criou a Aneel, em 1996.

Além disso, em 1998 foram criados por lei o ONS (Operador Nacional do Sistema Elétrico) e o MAE (Mercado Atacadista de Energia), precursor da CCEE (Câmara de Comercialização de Energia Elétrica).

Era um período de entusiasmo, com um “norte” claro dado pelo Projeto ReSEB, estudo extenso que propôs a desverticalização,

competição na geração e comercialização, forte regulação para monopólios naturais (transmissão e distribuição), fortalecimento das instituições setoriais e a concepção dos ambientes ACR (Ambiente de Contratação Regulada) e ACL (Ambiente de Contratação Livre).

O modelo deu certo. As privatizações começaram pelos leilões de distribuidoras estaduais realizados pelo BNDES. A Escelsa, em 1995, foi a primeira empresa a ser privatizada, seguida por Light e várias outras. Mais de US\$ 30 bilhões foram investidos por empresas brasileiras e estrangeiras (americanas, francesas, espanholas, belgas e portuguesas). Em 2000, a atmosfera no setor era de otimismo, cenário que deu origem ao Canal Energia.

As manchetes eram promissoras, até que, ao final de 2000, surgiram os primeiros alertas de racionamento, uma lição dura para todos. Duas causas combinadas levaram ao problema: o represamento dos investimentos em geração e transmissão e uma hidrologia extremamente desfavorável. As transformações do setor eram recentes e ainda não haviam produzido a maturidade necessária dos empreendimentos para garantir maior robustez ao sistema. A dependência quase total de hidrelétricas fez com que os reservatórios chegassem a 30% da capacidade, nível insuficiente para assegurar o abastecimento.

Com o objetivo de enfrentar esse desafio, o governo criou a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (GCE) e implementou um racionamento com metas de redução de 20% a 25% para residências, comércio e indústria, com multas e bônus. Houve transparência e adesão total da sociedade. O racionamento foi bem-sucedido e suspenso nove meses depois. Tornou-se um “case study” internacional, com artigos acadêmicos em diversos países. Não houve apagões relevantes, exceto o de janeiro de 2002, causado por falha em transmissão da Eletrobras, e não pelo racionamento.

Mas outra lição, que talvez não tenha sido aprendida, emergiu dali: o uso político do setor elétrico. Analistas políticos daquela época eram unânimes em reconhecer que o tema do racionamento foi um dos fatores determinantes para o resultado da eleição presidencial de 2002. A desinformação da sociedade começou por rotular o racionamento de “apagão” para turbinar a exploração político-eleitoral do assunto, quando na verdade o racionamento foi bem-sucedido para evitar a ocorrência do apagão.

O período pós-2003 foi de apreensão. O governo que assumiu o país naquele ano criticava ideologicamente as privatizações e interrompeu a venda das geradoras federais (apenas a Gerasul havia sido privatizada). O temor de retrocesso era justificado. A calma só voltou com a Lei 10.848, de 2004, que criou os leilões de energia para distribuidoras e consolidou o Ambiente de Contratação Livre (ACL), onde grandes consumidores poderiam negociar contratos com geradoras e comercializadoras.

O grande mérito dos leilões foi o de oferecer contratos de longo prazo (20 ou 30 anos) que resultavam em dois efeitos benéficos: o baixo impacto tarifário, dado o longo período de amortização dos investimentos, e a financiabilidade dos projetos, dado o baixo risco de inadimplência das distribuidoras. Com efeito, houve uma forte retomada dos investimentos.

O setor seguiu evoluindo, embora com momentos críticos, como o risco de racionamento percebido em 2007. Isso motivou o lançamento do Programa Energia Transparente, do Instituto Acende Brasil, que passou a monitorar o risco de racionamento em horizonte de cinco anos. O primeiro relatório mostrou segurança até 2009, mas apontou para risco elevado a partir de 2010. A simples existência de risco não alarmava, pois conhecê-lo nos permitia agir com a antecedência necessária para evitá-lo.

Mas em 2012 uma tragédia abateu-se sobre o setor elétrico: a MP 579, editada em 11 de setembro pela presidente Dilma Rousseff. Seu objetivo declarado era reduzir a tarifa em 20% imediatamente e com uma canetada, varrendo para baixo do tapete os custos reais. Ignoraram-se as lições do passado e, para a maioria dos observadores, o caráter político-eleitoral ficou evidente diante das iminentes eleições de 2014.

A MP 579/2012 operou por dois mecanismos principais:

- a) o Regime de Cotas, que remunerava geradoras apenas por operação e manutenção, repassando o risco hidrológico integralmente ao consumidor;
- b) a transferência ao Tesouro da responsabilidade pelo pagamento dos encargos retirados das tarifas.

Após as eleições, o Tesouro deixou de cobrir integralmente os encargos. No início de 2015, os custos da geração térmica de 2014, financiados por empréstimos setoriais, foram repassados às tarifas. A CDE tornou-se um “super-encargo”, inflado por subsídios crescentes, até atingir mais de R\$ 49 bilhões em 2025. Mais uma lição que se imaginava já aprendida.

Os últimos dez anos não foram mais tranquilos. Fatores externos como a pandemia de 2020 e 2021 e eventos climáticos extremos nos últimos anos deixaram suas marcas. Porém, foram fatores internos os principais indutores dos problemas estruturais atuais: o afastamento da modicidade tarifária, a crescente disfuncionalidade da matriz elétrica e a desgovernança institucional.

Segundo a Aneel, entre 2010 e 2024, a variação dos componentes da tarifa residencial foi: geração, 3% acima do IPCA; transmissão, 37% acima (devido ao grande volume de investimentos); distribuição, 5% abaixo (mérito da regulação); e encargos, inacreditáveis 257% acima da inflação.

Quanto à matriz elétrica, a maneira como se expandiu nesse período não foi balizada por racionalidade energética nem econômica, derivada

de uma competição em que todas as fontes participassem com base nos seus atributos operacionais e econômicos. Ao contrário, a “competição” se deu com base em subsídios e/ou reservas de mercado que “premiaram” fontes específicas ao longo das últimas décadas.

Tanto o comprometimento da modicidade tarifária quanto a expansão disfuncional da matriz elétrica foram reforçados pela deterioração da governança institucional. Como apontamos na edição de 2025 de nosso evento bienal Brazil Energy Frontiers, falta divisão clara de papéis entre Executivo, Legislativo e Judiciário. O setor caiu em um ciclo vicioso, agravado nos últimos anos.

O Congresso passou a intervir demais na regulação setorial, sem análise técnica e sem considerar efeitos sistêmicos. Falta um “norte” emanado do MME (Ministério de Minas e Energia) que seja inspirador para o Congresso estabelecer os limites e as atribuições de cada uma das instituições setoriais (Aneel, EPE, ONS e CCEE), e não pretender atuar como se fosse uma delas.

Afinal, não cabe ao Congresso decidir tamanho, localização, faixa de preço ou despacho mínimo de usinas, mas isso tem ocorrido. Assusta ver como o próprio rito legislativo é vilipendiado com manobras regimentais que levam temas complexos e de elevado impacto para a sociedade a serem propostos e votados sem qualquer discussão abalizada.

Um exemplo é o subsídio desmedido à Geração Distribuída, que transfere bilhões por ano de quem não tem (os consumidores de energias sem recursos para investir em placas fotovoltaicas) para quem não precisa (grandes investidores, ao contrário das mensagens dos lobistas de Geração Distribuída que dizem “defender os pequenos geradores contra as grandes distribuidoras”). Hoje há mais de 40 GW de capacidade instalada desse tipo de geração, que cresce sem nenhuma coordenação e já ameaça a própria estabilidade do sistema. Em 2021 publicamos o artigo “Geração Distribuída Sim, Descontrolada Não”. O descontrole infelizmente não apenas se manteve, mas cresceu exponencialmente.

Há muitos outros episódios relevantes, mas o espaço não me permite tratá-los aqui.

Neste balanço das lições e desafios do setor elétrico, deixei por último o tema da governança institucional para destacar a importância de uma imprensa qualificada. O Canal Energia nasceu com esse propósito e tem muito a celebrar ao completar 25 anos. Olhando adiante, se queremos restabelecer uma boa governança institucional, será essencial ampliar a cobertura e o escrutínio sobre a atuação de governos, Congresso, agências e agentes, e precisamos contar com o entusiasmo do Canal Energia para muitos mais anos de bom jornalismo a serviço do país e em prol da transparência das informações.

