

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 9 – CAPACIDADES ESTATAIS NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO: CONSTRUÇÃO, DESMONTE E DESAFIOS
<b>Autores(as)</b>	Maria Antonieta Leopoldi João P. Francisco
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo9">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo9</a>

<b>Título do livro</b>	DESMONTE E RECONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2016-2022)
<b>Organizadores(as)</b>	Alexandre de Ávila Gomide Michelle Moraes de Sá e Silva Maria Antonieta Leopoldi
<b>Volume</b>	-
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2023
<b>Edição</b>	1ª
<b>ISBN</b>	978-65-5635-049-3
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## CAPACIDADES ESTATAIS NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO: CONSTRUÇÃO, DESMONTE E DESAFIOS

Maria Antonieta Leopoldi<sup>1</sup>  
João P. Francisco<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A trajetória institucional do setor elétrico brasileiro é analisada neste trabalho, levando-se em conta a construção de capacidades estatais ao longo dos séculos XX e XXI e o posterior desmantelamento, sobretudo após as rupturas econômicas e políticas a partir de 2016.

Destaca-se nesta análise a importância das políticas governamentais no setor elétrico e a formação de capacidades estatais, numa perspectiva histórica, com destaque para um mapeamento de instituições-chave que propiciaram o estabelecimento de diversos formatos de atuação estatal. Procuramos avaliar as transformações pelas quais o setor elétrico passou nas últimas décadas, especialmente no que tange a Eletrobras, empresa de economista mista controlada pela União, recentemente privatizada. As transformações no setor, ao longo das últimas décadas, afetaram toda a indústria elétrica. Esta retrospectiva aponta para a complexidade do setor elétrico brasileiro e a relevância de uma atuação estatal efetiva, abrangente, transversal e multifacetada.

Mostramos como em alguns períodos existe uma convivência entre avanços institucionais e fortalecimento da burocracia do setor, ao mesmo tempo em que mudanças importantes na situação patrimonial do setor elétrico ocorrem, instituições e políticas são reformuladas. Em relação aos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), o artigo pretende mostrar que neles se operou uma política de desmantelamento estrutural e acelerado do papel do Estado no setor de energia elétrica, no que tange aos instrumentos de atuação e planejamento setorial, com destaque para a perda do papel da Eletrobras como instrumento de política energética notadamente de hidreletricidade, aderente a uma abordagem desenvolvimentista.

---

1. Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (PPGCP/UFF); e professora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro (INCT/PPED/UFRJ).

2. Especialista do setor energético brasileiro.

Essa mudança de direção implicou a fragilização das instituições públicas do setor – seja de regulação, licenciamento ou agenda das empresas controladas pela União, tais como Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Eletrobras –, a aceleração da venda de ativos do sistema Eletrobras (também da Petrobras), a redução dos investimentos para a ampliação do parque gerador e transmissor, as crises de oferta com reflexos nas tarifas pagas pelo consumidor final e a perda de capacidade técnica (demissões em massa concomitantes à ausência de reposição), entre outros aspectos analisados mais à frente.

## **2 CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS NO SETOR ELÉTRICO: TEORIA E HISTÓRIA**

### **2.1 O papel do Estado na construção e consolidação do setor de energia elétrica**

No período pós-Segunda Guerra Mundial, o Estado teve, nos países do Ocidente, um papel importante de reparar falhas de mercado. Esse fato impulsionou a disciplina emergente da economia do desenvolvimento e chamou a atenção para fatores críticos para os quais direcionar as ações estatais, tais como baixa poupança privada, dependência de exportações primárias e escala empresarial (Wade, 1990). A concepção de poder infraestrutural do Estado, ao implantar suas decisões sobre um território nacional (Mann, 1984), nos ajuda a compreender o caso do setor elétrico brasileiro.

A provisão de infraestrutura elétrica deve se pautar por um esforço coordenado do setor público e privado, por tratar-se de um segmento intensivo em capital, no qual são importantes a segurança de abastecimento e as condições de suprimento, dada a essencialidade da energia elétrica para a sociedade. Na construção institucional do setor hidrelétrico no país, ao longo do século XX, pode-se observar momentos de maior ênfase da iniciativa privada e outros em que a atuação estatal se torna abrangente.

A atuação do Estado nas empresas do setor elétrico viabiliza estratégias de investimento, o fomento de parcerias público-privadas, o desenvolvimento de áreas com menor atratividade econômica, o estímulo a projetos de inovação e a viabilidade dos projetos fronteiriços. Por meio de uma presença ativa do Estado e de empresas controladas pela União é possível operacionalizar acordos de cooperação técnica e intercâmbio de energia com outros Estados nacionais, viabilizar a transição energética e maturar tecnologias inovadoras e entrantes que demandam economias de escala para viabilidade comercial.

A abordagem de Weiss (1998) ilumina a importância da intervenção estatal para coordenar a transformação da economia doméstica num contexto globalizado e de acirramento da competição internacional. Este é o caso da infraestrutura elétrica, inserida numa lógica de promoção de vantagem competitiva das nações. Nessa linha de análise, a economista política Susan Strange (1992) chamou a atenção para as estratégias dos Estados e das empresas na busca de competitividade em âmbito global. Strange destaca as alianças diplomáticas entre empresas para se inserirem em novos mercados, bem como atentou para as ações do Estados na arena diplomática, voltadas para uma estratégia de fortalecimento de suas economias locais. A interface Estado-empresa segundo Strange constitui variável-chave no campo das relações internacionais, uma vez que a atração de empresas para determinados territórios permite a realização de investimentos, transformação industrial, transferência de conhecimento, parcerias estratégicas, crescimento econômico, remessa de lucros e geração de emprego e renda. No setor elétrico, destacam-se também os interesses associados ao fornecimento de equipamentos (como no caso de multinacionais como General Electric, Westinghouse, Siemens), à contratação de empresas externas prestadoras de serviços, instalações de parques fabris, parcerias societárias em empreendimentos locais de geração, transmissão e distribuição, além de parcerias em projetos binacionais (Rocha, 2017).

O arcabouço teórico da diplomacia triangular de Susan Strange (relações Estado-Estado, empresa-empresa e Estado-empresa) é útil na análise do setor elétrico brasileiro, haja vista a influência externa em alguns momentos-chave do desenvolvimento do setor, tais como os financiamentos do Banco Mundial aos projetos de construção de hidrelétricas no Brasil a partir dos anos 1950, do Fundo Monetário Internacional em relação às reformas do Estado nos anos 1990 e da Convenção do Clima da Organização das Nações Unidas (ONU) em relação ao mercado de carbono também nos anos 1990. As parcerias binacionais em projetos de transmissão e de energia hidrelétrica fronteiriços (por exemplo, com Paraguai, Uruguai, Argentina, Venezuela e Bolívia) são outro exemplo de como é importante a face diplomática no setor de energia.

A interação do Estado com os organismos multilaterais interfere na formatação de capacidades estatais. A adoção de orientações do Consenso de Washington ao longo dos anos 1990, sobretudo em relação às privatizações e desregulamentações do mercado, moldou inflexões de rota em diversos segmentos da atividade econômica, não sendo diferente com o setor elétrico brasileiro como veremos adiante. Stiglitz (2002) refletiu criticamente sobre a ingerência desses organismos internacionais nos países em desenvolvimento:

O problema não está na globalização, mas na maneira como ela é gerida. Parte do problema está nas instituições econômicas internacionais, no Fundo Monetário Internacional, no Banco Mundial e na Organização Mundial do Comércio,

que ajudam a estabelecer as regras do jogo. Essas instituições atuam de tal maneira que, com frequência, acabam servindo aos interesses dos países industrializados mais avançados – e a interesses particulares de alguns indivíduos nesses países – em detrimento dos interesses do mundo em desenvolvimento (Stiglitz, 2002, p. 263).

O papel regulador do Estado, sobretudo num país com disparidades econômicas regionais acentuadas, é de grande relevância, pois as tarifas de energia elétrica são reguladas e tem um peso expressivo nos preços, afetando diretamente os custos das pequenas, médias e grandes empresas, comércio, serviços públicos, irrigação, refrigeração e, sobretudo, o orçamento das famílias rurais e urbanas. Cumpre registrar que os formatos de atuação estatal não se restringem ao papel regulatório.

A transversalidade da política energética com a política econômica, industrial, ambiental, de inovação e de inclusão social aponta para a importância do papel do Estado em delinear os caminhos e alternativas para o setor de energia elétrica.

O Estado, em particular o Executivo, exerce um papel fundamental na criação dos espaços de negociação para a gestão de conflitos e produção de consensos no setor elétrico, sendo necessário, para tanto, que reúna uma capacidade técnica e de negociação compatível com a estatura do desafio, definindo suas atribuições, prioridades e canais de decisão (Bicalho *et al.*, 2007).

A garantia dos direitos de propriedade (North, 1990) não resume o conjunto de possibilidades de atuação estatal, capaz de instrumentalizar políticas para o desenvolvimento econômico e social do país, de uma região ou de um segmento da atividade econômica. O acesso à energia elétrica em comunidades ribeirinhas e de difícil acesso da Amazônia Legal viabiliza a economia local e auxilia na fixação das comunidades em locais remotos.

Pinto Junior *et al.* (2016) chamam a atenção para as cinco dimensões econômicas da energia: macroeconômica (elasticidade de renda da demanda de energia, participação na Formação Bruta de Capital Fixo – FBCF, comércio internacional, efeito nos índices de preços, arrecadação de tributos), microeconômica (funções de custo e formação de preços dos energéticos, estruturas de mercado, decisões de investimento, mecanismos de financiamento), tecnológica (aproveitamento econômico das fontes, eficiência energética), política internacional (relações comerciais e geopolíticas sobre o uso e acesso de recursos energéticos) e ambiental (impactos ambientais, incentivos a tecnologias mais limpas, restrições a fontes mais poluentes, escolhas tecnológicas aplicadas).

Por fim, o Estado tem mecanismos para exercer um papel positivo nos processos de desenvolvimento, para além da correção das falhas de mercado e da oferta de bens públicos (Gomide, 2016).

## 2.2 Formação de capacidades estatais

A discussão de capacidades estatais tem enriquecido o debate acadêmico do campo da ciência política, estendendo-se também para outros campos disciplinares, conforme exposto por Cingolani (2013):

In general, the interest in state capacity was channeled through four distinct – yet interlinked – thematic/disciplinary fields: development economics and economic history, comparative politics, conflict studies and game-theoretic political economy. At the risk of oversimplifying, it can be said that debates on state capacity, growth and industrialization are examples of the first; the role of state strength in conflict on set is an example of the second; the interest in the effects of micro and macro political factors on state professionalization is an example of the third; and the study of the incentives for actors to invest in state capacity is an example of the last disciplinary field (the last two have tended to converge progressively) (Cingolani, 2013, p. 8).

No sentido mais geral, capacidade estatal é vista como capacidade de implementar objetivos do governo, a despeito da oposição de grupos poderosos ou de circunstâncias socioeconômicas persistentes (Skocpol, 1985). Ela requer certa autonomia da parte dos quadros estatais – a autonomia inserida analisada por Peter Evans (1995). O conceito envolve muitas dimensões do poder do Estado: administrativa, fiscal, coercitiva (poder militar), de coordenação e implementação, de proposição e realização de reformas estruturais, dimensão relacional, territorial, legal e política (Cingolani, 2013, p. 32).

As capacidades estatais não se resumem, portanto, à capacidade burocrática de formular e executar políticas. Elas requerem capacidade política, para formar coalizões políticas de apoio para realizar um projeto de nação num horizonte temporal determinado (Boschi e Gaitán, 2016). Essa capacidade é conhecida como relacional, e depende muito dos talentos políticos de burocratas e parlamentares.

Centeno, Kohl e Yashar (2017) chamam a atenção para o papel da política para a alavancagem das capacidades estatais:

The relationship between capacity and performance (...) is not automatic. Politics matters. A political sensibility requires that one considers the political actors that set agendas and prioritize among competing goals; that deploy particular state agencies to implement those agendas; that mobilize social forces to support these agendas; and that confront opposition and conflict. In short, both state capacity and politics must be studied if we are to explain state performance – especially in the developing world (Centeno, Kohl e Yashar, 2017, p. 3).

Além das burocracias por excelência, Evans (2004) enfatiza a necessidade dessa burocracia ter conectividade com o empresariado privado, o que respalda uma lógica de parcerias público-privadas no setor de energia elétrica. Essas parcerias mobilizam a expansão do parque gerador e a infraestrutura de transmissão, assim como a

modelagem e a formatação de políticas seletivas e estratégias de desenvolvimento. Nesse sentido, o setor elétrico foi um grande indutor da criação e expansão das grandes empreiteiras do país, a partir de meados do século XX até cerca de 2016, quando uma grande mudança política e econômica tem lugar no país.

A literatura de capacidades estatais leva em conta a formação de coalizões políticas que viabilize a implantação dos programas e agendas (Centeno, Kohl e Yashar, 2017), o que também pode ser visto no sentido inverso, ou seja, podemos analisar conjunturas de mudanças, nas quais as coalizões podem ser promotoras de desmantelamento de capacidades estatais. Este é o caso das políticas para o setor elétrico e de óleo e gás dos governos Temer e Bolsonaro (2016-2022), como se verá adiante. Apesar do notório desempenho econômico-financeiro da Eletrobras e da Petrobras nos últimos anos, tanto em relação à lucratividade quanto à distribuição de dividendos sob uma lógica de empresas de capital aberto, o trabalho aborda a perda de papéis importantes relativos à operacionalização de políticas setoriais e concatenação com o planejamento energético sob o prisma de uma ação de Estado.

Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) enfatizam, em suas análises de Estados nacionais, que a construção de capacidades estatais é lenta, incremental e envolve a coordenação de diversas organizações e múltiplos interesses. Contudo, cumpre observar a diferença de ritmo que costuma acontecer quando da construção de capacidades estatais a partir de uma lógica incrementalista, e a maior velocidade dos processos de desmantelamento de capacidades, como em casos de processos de alienações de ativos empresariais, privatizações parciais ou totais de empresas públicas, mudanças de foco institucional, reformas trabalhistas, demissões em massa, paralisação de programas de inovação e de parcerias com universidades e centros de pesquisa. Essas políticas de desmonte atingem instituições num curto período de tempo e não são facilmente reversíveis, pois interferem de forma significativa na memória técnica, no repasse de conhecimento, no portfólio de ativos e nos contratos que passam a regulamentar a mudança na propriedade dos ativos.

Em certas conjunturas é possível haver avanços rápidos na construção de capacidades estatais (Hau, 2012), sobretudo num contexto de crise, mudança na correlação de forças e quando há novas possibilidade de mobilização de recursos. O contexto de crise na oferta de energia elétrica, por exemplo, pode se constituir numa oportunidade relevante para se observar a formação de capacidades dentro de uma lógica de soma de esforços, diálogos produtores, delimitação da agenda comum e construção de soluções de curto, médio e longo prazo. Exemplo deste fato foi a construção rápida de capacidade estatal quando houve a crise de energia no país, em 2001-2002. Naquele momento, observou-se a criação de instituições de

coordenação na cúpula do setor, visando melhor funcionamento do setor elétrico num contexto em que era importante minimizar os efeitos de um choque adverso de oferta de energia sobre os diversos setores da sociedade.

O setor elétrico brasileiro estimulou, ao longo da sua história, a formação de uma burocracia técnica qualificada, atuando nas empresas Eletrobras e nas agências envolvidas com política energética. Em sua atuação, essa burocracia técnica tem se articulado, de forma intensa, com outras agências públicas, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (financiamento do setor), Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), Empresa de Pesquisas em Energia (EPE) e agências reguladoras (Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA e Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP), e nas instituições relacionadas ao licenciamento dos projetos (ICMBio, Incra, Funai). Várias redes de pesquisa fazem parte das capacidades relacionais dessa burocracia, assim como entidades empresariais e empresas privadas (quadros 2 e 3).

Contraopondo-se à formação das capacidades burocráticas, encontramos no setor elétrico traços do patrimonialismo político brasileiro e também da presença militar, que também podem ser analisados sob uma perspectiva histórica. Ao analisarmos a cena política atual, verifica-se a presença dos militares na burocracia do setor elétrico brasileiro. Eles vêm ocupando papéis importantes no Ministério de Minas e Energia, nas empresas públicas Eletronuclear, Itaipu, Eletrobras e Petrobras. Coligada a esta burocracia de origem militar, com crescimento expressivo em diversas áreas governamentais no governo Bolsonaro, destaca-se também a forte atuação de políticos da corrente parlamentar conhecida como “centrão”, que constitui a base política do governo Bolsonaro (2018–2022). Esses parlamentares foram atuantes na rápida tramitação do projeto de privatização da Eletrobras no Congresso na primeira metade de 2021, fazendo uso dos ritos sumários insulados, criados no período da pandemia. A essas forças políticas se agregam economistas e burocratas de alguns ministérios, empenhados em efetivar a agenda de privatizações e desinvestimentos de empresas públicas, com nítidos efeitos na assunção de um papel cada vez mais coadjuvante do Estado neste importante segmento da infraestrutura econômica.

Bauer *et al.* (2012) centralizam a análise nos decisores políticos a partir de uma lógica de custos e benefícios políticos que podem auferir para si próprios de forma distintiva aos impactos sociais e econômicos da decisão. A abordagem é útil para o estudo do desmantelamento recente do setor elétrico, haja vista a observância de uma lógica de atuação do Congresso Nacional influenciada por ciclos eleitorais (eleições de 2022), formação de maiorias legislativas num contexto de

plena convivência com o orçamento secreto e aprovação de emendas parlamentares desconectadas do cerne principal do texto legal, popularmente chamadas “jabutis”, para viabilizar o número de votos necessários.

### 2.3 A trajetória do setor elétrico brasileiro

A análise histórica do setor permite observar as relações entre empresas e Estado brasileiro ao longo de toda a construção institucional do setor e entender as metamorfoses no papel do Estado à frente do setor de energia elétrica desde o século XX.

A evolução institucional do setor de energia elétrica apresenta momentos distintos em que o Estado esteve sempre presente: na relação com as empresas estrangeiras, na formação dos preços e tarifas, nas opções tecnológicas, no investimento em novos empreendimentos de grande porte no setor hidrelétrico, na atuação frente às agências multilaterais, bem como na cooperação entre Estados nacionais.

Na linha das análises de Evans (2004; 2008) e Schmidt (2011), observa-se que o Estado teve, ao longo do século XX, um papel indutor na construção de um sistema elétrico de grande porte e na formação de capacidade burocrática na área. O setor, baseado em represas hidrelétricas, foi também influenciado pelo processo de redemocratização dos anos 1980, quando se observa uma apropriação das políticas e instituições da área da eletricidade pelos partidos políticos (Rocha, 2011). Como o setor elétrico conjugava interesses de empresas geradoras federais (Furnas, Companhia Hidrelétrica do São Francisco – Chesf, Eletronorte) e distribuidoras controladas pelos governos estaduais, essa arena, com muitos recursos financeiros, passou a ser objeto de competição entre os partidos da coalizão dominante de cada governo pós-democratização.

As mudanças na trajetória do setor passam de uma fase inicial (último quarto do século XIX aos anos 1940) dominada por empresas estrangeiras privadas para uma progressiva entrada do Estado no setor. O Código de Águas de 1934, a criação da Chesf no fim dos anos 1940 e o projeto de criação da Eletrobras e de Furnas nos anos 1950 ampliam a presença do Estado na produção de energia elétrica.

A criação de instituições importantes no Brasil na década de 1950, como o BNDES, e as empresas de energia elétrica (Cemig, Furnas), as análises de aproveitamentos hidrelétricos no âmbito da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU) foram fatores importantes para o crescimento do setor hidrelétrico, bem como a constituição de uma burocracia qualificada nessa área, com destaque para a engenharia brasileira. Além disso, menciona-se a troca de experiências de planejamento setorial de longo prazo com outros países (destaque para o Consórcio Canadá, América do Norte e Brasil,

intitulado Cananbra), e o estabelecimento de *joint ventures* para a construção das grandes barragens, que levaram à formação das empreiteiras e da indústria de construção pesada no Brasil (Rocha, 2011).

A partir dos anos 1960-1970 todo o setor elétrico tornou-se estatal (federal e estadual) com a compra das duas grandes empresas estrangeiras, a Amforp e a Light, pela Eletrobras, e a criação de dezenas de empresas estaduais de energia elétrica, situação que perdurou durante a ditadura militar até as privatizações dos anos 1990. A governança do setor hidrelétrico tinha a estrutura de uma *holding*, controladora de grande parte do sistema de geração e transmissão, enquanto a distribuição da energia elétrica era realizada por companhias estaduais. Este arranjo permitiu que o Estado se concentrasse nos grandes ramais de transmissão que interligavam o país e na construção de usinas de grande porte, enquanto os governos estaduais zelavam pela distribuição de energia ao longo da sua Unidade da Federação.

Com as reformas econômicas do governo Collor (1990-1992), e as privatizações no setor elétrico no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ocorre uma mudança significativa na composição societária dos grupos econômicos, juntamente com o enfraquecimento da coordenação estatal do setor. Foram privatizados segmentos de distribuição e uma parcela da geração (Gerasul, integrante do Sistema Eletrobras). Começava aí uma importante mudança no ambiente concorrencial do setor.

As transformações dos anos 1990 representaram uma inflexão de rota no setor elétrico, em relação ao *modus operandi* até então existente. As agências reguladoras foram criadas para compensar o afastamento do Estado, mudanças expressivas no marco legal foram realizadas, privatizações de ativos, discussão de mudanças no modelo institucional e proposições para alienação de novos ativos estatais (como Furnas) ampliam a fragilização da arquitetura institucional até então vigente.

A regulação do setor elétrico por uma agência governamental, que surge nos anos 1990, com a criação da Aneel, acompanhando o processo de privatizações no setor elétrico, representa um momento relevante de mudança no setor elétrico brasileiro. Nele, reformas pró-mercado vão mudar o marco legal, a estrutura patrimonial, e vão internacionalizar a operação do setor, com um novo ciclo de chegada das multinacionais de energia norte-americanas e europeias no Brasil. Entende-se que esse momento se caracteriza como uma mudança no setor – mudança por *conversão*, segundo Streeck e Thelen (2010) –, na sua forma de operar – e não propriamente um desmantelamento da política pública para o setor elétrico.

Além das reformas, o setor de energia elétrica sofreu o impacto de uma sucessão de crises econômicas, domésticas e internacionais. Nos anos 1980 e 1990, o país conviveu com a hiperinflação (1981-1994), aprofundamento da dívida

externa e com as consequências da estabilização monetária de 1994, seguida de crises financeiras internacionais a partir desse ano, que culminam no colapso do Plano Real na virada de 1998 a 1999. O impacto dessa instabilidade trouxe uma reorientação da política macroeconômica do país. A sucessão de crises, somada às políticas de ajuste fiscal dos anos 1990, reduziu os investimentos no setor, gerando crises no setor elétrico e apagões, como o que aconteceu ao longo de 2001.

O racionamento de energia elétrica ocorrido no Brasil em 2001 e 2002 refletiu alguns erros da transição dos anos 1990, como a redução expressiva dos investimentos, atrasos em obras em andamento, expectativa de setores econômicos de aquisição de ativos prontos e em operação comercial do grupo Eletrobras, o que postergou decisões para ampliar a oferta de energia elétrica. Acrescentou-se a esses fatores um período de poucas chuvas. O racionamento de 2001 a 2002 abrangeu grande parte do território nacional e impactou diversos setores da economia, revelando a desarticulação do planejamento no setor energético brasileiro, que requer acompanhamento contínuo dos cenários de oferta e demanda de energia para se evitar crises de abastecimento ou de preços.

A trajetória do setor a partir dos anos 1990 até o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016 apresentou muitas mudanças institucionais. Foram criadas institucionalidades (câmara de comercialização, agência reguladora, empresa de pesquisa energética, operador nacional do sistema), assim como foram feitas mudanças no marco legal, na sistemática de leilões e na comercialização de energia e no formato de renovação das concessões. Surgiram projetos estruturantes voltados para a segurança energética nacional e políticas exitosas como o incentivo a fontes alternativas (Proinfa) e o Luz Para Todos (universalização do acesso).

Os choques adversos como a crise hídrica de 2001-2002 mostraram os problemas da dependência quase exclusiva do sistema hidrelétrico e aceleraram o desenvolvimento das usinas térmicas. Nos governos Lula, apesar do crescimento expressivo do investimento no setor, notam-se erros de calibragem de preços-teto e de cronograma relativos à construção dos empreendimentos estruturantes (como as usinas de Belo Monte, Santo Antonio, Jirau e Angra III), o que contribuiu para a perda de valor dos ativos para os acionistas (entre eles o próprio governo, por meio de sua participação no capital social da Eletrobras), impacto no cronograma da expansão e nas tarifas para os consumidores finais. O planejamento energético, a capacidade de investimento da Eletrobras e as parcerias de empreendedores privados foram afetados por questões desta natureza.

Todas essas mudanças representaram ajustes no setor elétrico, não caracterizando desmantelamento do setor. Nos processos de reestruturação setorial, o Estado brasileiro capitaneou a mudança nas políticas governamentais e no cenário macroeconômico, sempre valorizando a importância da hidroeletricidade para a economia e para a so-

cidade, sem descuidar das alternativas energéticas. O crescimento e fortalecimento do setor elétrico seguiu um curso incremental até o período da democratização e crise dos anos 1980, quando diversos impactos afetaram o setor (apropriação política das agências, fortalecimento das ideias e projetos neoliberais, forças externas de organismos e empresas estrangeiras). A partir de então começa a haver um movimento de construção/desconstrução pontuais de agências e capacidades estatais. Esse movimento, que vinha em ritmo gradual, ganha força e ritmo acelerado nos governos Temer e Bolsonaro (2016-2022), quando se observa uma estratégia assertiva de desinvestimentos na Eletrobras e na Petrobras de ativos em operação comercial, redução de novos investimentos para ampliação da matriz elétrica e a aceleração do desmantelamento de capacidades estatais estabelecidas, como veremos adiante.

#### **2.4 O mercado de energia elétrica no Brasil após 1990**

A partir da década de 1990, o mercado de energia elétrica vem sendo composto por companhias estaduais, empresas privadas nacionais e multinacionais norte-americanas, chinesas, canadenses, espanholas, norueguesas, italianas, francesas, japonesas, alemãs, indianas, portuguesas, colombianas, entre outras. As empresas estrangeiras têm adquirido vários ativos no país por intermédio de transações societárias, aquisições de desinvestimentos da Eletrobras e Petrobras, fusões e aquisições e leilões de empreendimentos de geração e transmissão. Desde o Plano Real (1994) até meados de 2021, já foram realizadas mais de 746 transações societárias entre companhias de energia elétrica no Brasil (KPMG, 2021).

Adicionalmente, desde 1995 até meados de 2021, o BNDES aprovou recursos para o setor elétrico de cerca de R\$ 564 bilhões (preços constantes de junho de 2021) e efetivamente desembolsou R\$ 449,3 bilhões, o que faz do setor elétrico o segmento que mais recebeu recursos do banco no período: 13,1% de toda a aprovação (incluindo agropecuária, indústria, infraestrutura, comércio e serviços) e 12,6% de todo o desembolso. Ressalte-se, contudo, que essa alocação de recursos se mostra bastante diversa ao longo dos governos de 1995 a 2021, sendo que a partir de 2016 o padrão de investimento cai substantivamente, como se verá mais à frente (BNDES, 2021).

O setor elétrico possui inúmeros interesses privados e públicos que atuam ao seu redor. Existem diversas associações de classe, que operam de forma efetiva para influenciar a regulamentação do setor junto ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério da Economia, à Aneel e ao Congresso Nacional, como mostra o quadro 1.

## QUADRO 1

## Associações setoriais com forte atuação na regulamentação do setor elétrico brasileiro

Ramo de atividade	Nome	Sigla
Geração hídrica (usinas hidrelétricas)	Associação Brasileira de Geradores E.E.	Abrage
Geração hídrica (pequena central hidrelétrica)	Associação Brasileira de Pequenas Centrais Hidrelétricas	ABRAPCH
Geração limpa	Associação Brasileira de Geração Limpa	Abragel
Geração eólica	Associação Brasileira de Energia Eólica	Abeeólica
Geração térmica	Associação Brasileira de Geração Térmica	Abraget
Geração nuclear	Associação Brasileira de Geração Nuclear	Aben
Geração solar	Associação Brasileira de Geração Solar	Absolar
Geração por produtores independentes	Associação Brasileira de Produtores Independentes de Energia	Apine
Geração por autoprodutores	Associação Brasileira de Autoprodutores	Abiape
Consumidores livres	Associação Brasileira de Consumidores Livres	Abrace
Consumidores	Associação Brasileira de Consumidores	Anace
Transmissores	Associação Brasileira de Transmissoras de E.E.	Abrate
Distribuidores	Associação Brasileira de Distribuidores	Abradee
Comercializadores	Associação Brasileira de Comercializadores de E.E.	Abraceel
Concessionárias	Associação Brasileira de Concessionárias de Energia	ABCE
Indústria de base	Associação Brasileira da Indústria de Base	ABDIB
Indústria elétrica e eletrônica	Associação Brasileira de Indústria Elétrica e Eletrônica	Abinee
Indústrias	CNI, Firjan, FIEMG, Fiesp, outras	Vários
Comércio	Associações comerciais	Vários
Investidores privados	Instituto Acende Brasil	Acende Brasil

Elaboração dos autores.

Obs.: CNI – Confederação Nacional da Indústria; Firjan – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro; FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais; e Fiesp – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.

## 2.5 Formas de atuação do Estado no setor elétrico brasileiro

São vários os papéis que o Estado exerce no setor elétrico ao longo da história. No quadro 2 elencamos algumas formas de ação do Estado no setor. No quadro aparecem instituições relacionadas às funções de investimento e financiamento, bem como as agências responsáveis pela indução, operação e controle, regulação e defesa econômica – funções relevantes para a análise de como o campo da energia elétrica opera. Podemos observar nesse quadro a lógica de atuação, as áreas temáticas e as instituições que atuam no entorno do sistema elétrico.

## QUADRO 2

## Lógica de atuação do Estado: áreas e instituições conectadas ao setor elétrico brasileiro

Lógica de atuação do Estado	Área	Instituições governamentais e programas associados
Indução mediante investimento e financiamento	Investimento e financiamento	BNDES, bancos regionais (Banco da Amazônia – Basa e Banco do Nordeste – BNB), Petrobras, Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS), Fundo Soberano Brasileiro (FSB), Fundo de Energia do Nordeste e Fundo do Sudeste/Centro-Oeste
Indução mediante formulação de políticas e estímulo às capacidades estatais	Política energética e planejamento energético, política industrial seletiva, pesquisa, diplomacia, participação em organismos multilaterais	BNDES, projetos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) homologados pela agência reguladora, universidades, centros de pesquisa, ministérios, Empresa de Pesquisa Energética (EPE), Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico Brasileiro (CMSE)
Operação e controle	Contas e instituições de controle, controle do mercado de capitais, licenciamento, operação do sistema e câmara de comercialização	Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério Público Federal, Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Funai, Incra, ICMBio, Iphan, Operador Nacional do Sistema (ONS) e CCEE
Regulação	Agências reguladoras com atuação e/ou influência no setor elétrico	Aneel, ANA e ANP
Defesa econômica	Defesa da concorrência e avaliação de transações societárias que impactam o mercado	Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e Secretaria de Atividade Econômica do Ministério da Fazenda (Seae/MF)

Elaboração dos autores.

Em relação às lógicas de atuação do Estado, numa perspectiva histórica, a atividade indutora do Estado sobre o setor de energia elétrica consistiu em políticas de investimento e financiamento, de formulação de projetos e de estímulos para a formação de capacidade estatal (o que envolve o planejamento energético de médio e longo prazo, política industrial, participação em organismos multilaterais, entre outros). Incluiu também a esfera de operação (Operador Nacional do Sistema Elétrico) e de controle (TCU, regulamentação do mercado de capitais, licenciamento, regras de comercialização), regulação (tarifas, custos, receitas permitidas) e defesa da concorrência (fusões, aquisições e práticas concorrenciais).

A diversidade da matriz elétrica, a complementaridade das fontes e dos regimes hídricos, a dimensão territorial, o intercâmbio entre as regiões, a precificação do uso das redes de distribuição e transmissão, a lógica de investimento e a avaliação das operações societárias e riscos de concentração (Cade) revelam um setor elétrico complexo, robusto e fruto de uma construção institucional que envolveu o Estado e o mercado ao longo de décadas.

A dimensão territorial do sistema de transmissão de energia no país é tão extensa que permitiria conectar simultaneamente grande parte dos países europeus, o que demonstra a complexidade e capilaridade do sistema interligado nacional. A maior parte da malha de transmissão localiza-se nos subsistemas Sul e Sudeste, havendo grandes investimentos planejados e em execução na região Norte para ampliar a segurança energética e o intercâmbio entre as regiões do país.

### 3 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E DESMONTE DE CAPACIDADES ESTATAIS NO SETOR ELÉTRICO

#### 3.1 Mudanças institucionais

Até 2016, como discutimos anteriormente, o setor elétrico passou por uma série de transformações decorrentes de programas de governos democraticamente eleitos após 1985, ano em que começa a redemocratização. Essas mudanças, contudo, muitas vezes profundas, sejam acertos ou erros visíveis, não podem ser confundidas com o desmonte estrutural observado nos governos Temer e Bolsonaro após 2016.

Os programas de governo dos anos 1990 e 2000, que abarcam os períodos Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002), Lula (2003 a 2010) e Dilma Rousseff (2011 a 2016) trouxeram transformações no setor elétrico de vários tipos. Ainda que diferentes, elas tinham em comum o caráter incremental. Elas foram sendo feitas através de ajustes, substituições de políticas e instituições, operando segundo a tipologia de mudanças incrementais apresentadas por Streeck e Thelen (2010).

Esses autores procuraram analisar como as instituições mudam, quando seu ritmo de movimento é lento no tempo e incremental. Eles falam em mudanças por deslocamento (*displacement*), sobreposição (*layering*), conversão, exaustão (colapso lento levando ao desaparecimento) e deriva (*drift*) ou negligência deliberada na manutenção da instituição.

Usando a tipologia de mudanças incrementais desses autores, poderíamos falar de mudanças por *sobreposição* (*layering*) quando novas regras ou instituições são criadas ao lado das já existentes, que permanecem; quando objetivos e instrumentos são criados sobrepondo-se aos que já vigoram. Seria o caso das políticas de incentivo à criação das usinas térmicas e da criação do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), em resposta à crise energética de 2001-2002. Pode-se também falar em mudanças por *conversão*, que implicam a troca dos instrumentos, alterações no papel de instituições para reorientar os resultados. Na análise que será feita sobre a privatização da Eletrobras em 2021 apresentamos elementos que apontam para uma mudança por conversão ao lado de desmonte institucional e de capacidades estatais. A Lei nº 14.182/2021 (lei da desestatização/privatização da Eletrobras) visou transformar uma empresa de economia mista com múltiplos papéis no setor elétrico, investidora em projetos estratégicos para o país, executora de políticas governamentais e até de políticas diplomáticas. Em virtude desse novo marco legal, a Eletrobras perdeu a gestão de Itaipu e da Eletronuclear, deixou de exercer capacidades relacionadas ao planejamento energético, gestão de programas governamentais – Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel), Luz Para Todos, Luz na Amazônia –, diplomacia relativa à viabilização de projetos energéticos fronteiriços, entre outras.

A política de privatizações das distribuidoras no governo Fernando Henrique Cardoso, num alinhamento que envolveu os governos estaduais (controladores destas empresas), Eletrobras (controladora da Light) e BNDES, não constituiu, a nosso ver,

desmantelamento do setor, mas substituição (*displacement*) de uma norma patrimonial por outra, uma vez que a criação da Aneel trazia novas responsabilidades e formatos para a revisão periódica das tarifas de energia, atrelados a padrões de qualidade no fornecimento e fiscalizações periódicas. Adicionalmente, a manutenção de empresas como Chesf, Furnas e Eletronorte sob o controle societário da Eletrobras, decorrente das reformas inacabadas dos anos 1990 e do fracasso das propostas estruturantes do projeto da Coopers and Lybrand, permitiu novas configurações para atuação do Estado a partir do novo governo que assume o poder em 2003.

### 3.2 Desmonte do setor elétrico no pós-2016

Nesta subseção serão abordadas diversas evidências de que, a partir de 2016, verifica-se uma estratégia de desmantelamento gradativo de instituições e capacidades estatais no setor elétrico, como parte de um projeto político que busca inserir o país em uma economia pró-mercado e que tomou forma a partir do governo Temer (2016-2018).

Usamos aqui o conceito de desmonte como um processo que leva à desagregação de políticas públicas e instituições, sem que elas necessariamente desapareçam. O desmonte se diferencia de outros tipos de mudança por seu caráter disruptivo. Ele não coloca no lugar outras políticas ou instituições, deixando um vácuo institucional marcante (por exemplo, políticas de desmonte ambiental).

O processo de fragilização de atuação estatal, sobretudo nas condições de solvência da Eletrobras, guarda relação com os efeitos colaterais da criação da “energia de cotas”, no governo Dilma.<sup>3</sup>

Posteriormente, com o afastamento da presidente Dilma (2016), o governo Temer avançou com o receituário neoliberal contido no documento Ponte para o Futuro (de 2015), que mostrou efeitos perversos de redução das capacidades estatais, redução do investimento em ativos físicos, e desinvestimentos de ativos em várias áreas do Estado. No campo da burocracia, vieram os planos de demissão e a ausência de novas contratações, além de redução de dotações orçamentárias a diversos órgãos que se conectam no dia a dia do setor elétrico brasileiro. A priorização da agenda de concessões e privatizações

3. No governo Dilma, diversos ativos das empresas Eletrobras tiveram as concessões renovadas de 2012 até 2042, a partir de um novo regimento legal que, ao considerar as usinas praticamente amortizadas, exigia a destinação da energia gerada por estes ativos para as distribuidoras, em cotas definidas proporcionalmente ao mercado de cada uma das distribuidoras atuantes no Sistema Interligado Nacional. Esta energia passou a ser conhecida como “energia de cotas” e constituiu a energia mais barata no balanço energético das distribuidoras, com efeitos perceptíveis na redução das tarifas para os consumidores cativos, uma vez que carrega na sua composição apenas o custo de operação e manutenção dos ativos. Apesar do êxito da concepção metodológica das cotas, ocorreram expressivos erros no processo de implantação: a destinação brusca da energia das usinas da Eletrobras para o sistema de cotas num período em que a empresa integrava os consórcios dos principais projetos energéticos de geração e transmissão do país (com destaque para as usinas estruturantes de Belo Monte, Santo Antônio e Jirau) trouxe graves descasamentos financeiros para a empresa, potencializados pelo estabelecimento de valores de operação e manutenção incompatíveis com a complexidade logística do sistema elétrico brasileiro e com a postergação no pagamento de bilhões de indenizações devidas pela União à Eletrobras por obras e melhorias nestas usinas. Os erros de calibragem fragilizaram as contas das empresas nos anos subsequentes à renovação das concessões. O projeto de privatização da Eletrobras, ocorrida em 2022, trouxe como elemento central para atrair investidores a “descotização” e renovação dessas usinas por mais trinta anos, fazendo com que a Eletrobras possa negociar esta energia a preços e condições livremente negociadas, enquanto as distribuidoras perdem o direito a estas “cotas”, tendo que recompor o lastro com energia mais cara, integralmente repassada ao consumidor. A descotização prevista na lei de privatização da Eletrobras será gradual, em cinco anos, com fortes impactos econômicos para a sociedade brasileira e capaz de ampliar a rentabilidade da Eletrobras para seus acionistas.

nos governos Temer e Bolsonaro e os desinvestimentos vultosos culminaram na Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, que privatizou a Eletrobras, com impactos tarifários futuros para o consumidor de energia, decorrentes da descotização.

As consequências da estratégia de desmonte do setor público ligado à energia elétrica já podem ser visualizadas: explosões tarifárias como reflexo da má gestão da crise hídrica durante os primeiros anos da pandemia e riscos de desabastecimento energético caso o Brasil volte a ter crescimentos no produto interno bruto (PIB) e na produção industrial.

O desmonte do setor elétrico está associado à redução do papel do Estado e à financeirização exacerbada do setor, por exemplo, a criação de derivativos e produtos financeiros associados às condições climatológicas, estímulos a bolsas de energia e atuação dos principais bancos do país no segmento de energia.

Nesse contexto, a Eletrobras deixa de ser uma empresa controlada pela União, capaz de formular e operar políticas públicas para o setor, desenvolver capacidades burocráticas para pensar novas fronteiras da infraestrutura do país, e passa a ser exclusivamente uma empresa S.A., que se orienta por uma nova visão de mercado. Os investimentos privados ficam sujeitos às estratégias corporativas de compra de ativos já em operação comercial (que não agregam capacidade instalada no parque gerador e transmissor) ou em novos ativos.

Desse modo, a expansão da infraestrutura econômica é influenciada pela ausência das empresas de economia mista controladas pela União, que, numa perspectiva histórica, tiveram políticas efetivas de investimento na ampliação da infraestrutura nacional. Programas setoriais geridos pela Eletrobras há décadas, tais como programa de conservação e uso eficiente da energia (Procel), programa de fontes alternativas de energia (Proinfa), programas de universalização do acesso (Luz Para Todos e Luz na Amazônia), a partir de 2021 começaram a ser transferidos para uma empresa estatal criada com a lei da privatização da Eletrobras – a Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), novo braço de atuação estatal.

Alguns instrumentos que tornam claro o desmonte do setor público, de forma mais ampla, e que estão no quadro 3, podem ser resumidos aqui: *i*) redução dos gastos com pessoal, material, serviços e outros (conhecido pela sigla PMSO); *ii*) desinvestimentos parciais nos ativos físicos e participações societárias; e *iii*) privatizações.

Para melhor explicar essas mudanças que foram desmantelando gradualmente o setor elétrico brasileiro, suas instituições e burocracia, elaboramos o quadro 3, que discute os instrumentos e as dimensões do processo de desmonte de agências e capacidades estatais. Entre os instrumentos destacados no quadro estão a redução dos recursos orçamentários e dos quadros técnicos, as privatizações e desinvestimentos, a mudança no foco de atuação institucional, a mudança de postura ante os organismos multilaterais e os países da América Latina e por fim as mudanças estruturais no marco legal do setor.

**QUADRO 3**  
**Instrumentos e dimensões de desmonte de capacidades estatais com impacto no setor elétrico brasileiro (pós-2016)**

Instrumentos	Impactos e consequências	Evidências	Dimensões de capacidades estatais afetadas (Cingolani, 2013)
Redução de recursos orçamentários	Impactos na capacidade de funcionamento adequado, execução de políticas públicas, manutenção e formação de novas capacidades estatais (impacto do teto de gastos)	Lei de Teto de Gastos, de 2016 Orçamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) Redução dos investimentos das estatais	Fiscal
Redução dos quadros técnicos	Impactos na formação de burocracia, memória técnica, qualidade na prestação de serviços, formação de novos quadros e execução de políticas	Planos de demissão consensual Ausência de concursos públicos Redução dos recursos nas universidades federais Reforma trabalhista	Administrativa
Privatizações, desinvestimentos parciais e redução nos leilões de energia nova	Perda ou fragilização de atuação empresarial no setor, impactos no nível de investimento, na segurança energética, aumento de riscos de elevação dos preços e de escassez de oferta, redução nos níveis dos leilões	Desinvestimentos expressivos na Petrobras Desinvestimentos expressivos na Eletrobras Lei de Privatização da Eletrobras, de 2021 Criação de nova empresa pública, ENBPar, que assume Itaipu e Eletro nuclear em 2021 Plano Nacional de Desestatização	Fiscal e administrativa, transformadora/industrializante, coordenadora
Mudança no foco da atuação política e institucional	Mudanças no papel estratégico (por exemplo, BNDES, Eletrobras, Petrobras), impactos na transversalidade com outras instituições, fragilização da estrutura de controle e defesa econômica, criação de superministérios, extinção de pastas relevantes, crescente militarização	Ministério da Economia centralizado (governo Bolsonaro) Extinção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) Mudança no foco BNDES Secretaria de Desestatização (Programa de Parcerias para Investimentos – PPI) Enfraquecimento de instituições relevantes no setor, como Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Funai, Inbra, Iphan e outras	Relacional, legal e política administrativa
Mudança no foco da atuação junto a organismos multilaterais e países fronteiriços	Mudanças na interface com países vizinhos em relação a projetos binacionais, na discussão de protocolos internacionais sobre mudança climática; novas formas de <i>funding</i> para energias renováveis, articulação em temas de energia na ONU, Banco Mundial e Banco do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul)	Convenção do Clima da ONU Banco do BRICS Parcerias com países vizinhos Banco Mundial	Relacional e política
Mudanças no marco legal	Mudanças expressivas no marco legal com alteração simultânea no setor elétrico e em outros setores da infraestrutura econômica	Lei do Gás Marco Legal do Saneamento Lei de Privatização da Eletrobras, de 2021 Proposta de Reformulação do Setor Elétrico Ritos sumários do Congresso na pandemia Proposta de Emenda à Constituição (PEC) dos Precatórios, de 2021	Legal e política
Mudança na qualidade do fornecimento, ampliação dos riscos de preços, escassez energética	Ampliação dos riscos de apagões, explosões tarifárias, volatilidade expressiva do preço no mercado livre e riscos de desabastecimento de energia para a população	Risco de explosões tarifárias Risco de racionamento Crises locais (interrupção no Amapá de longa duração, em 2020) Lei da Eletrobras (descotização) Legislação de gestão da crise hídrica de 2021	Legal e política

Elaboração dos autores.

A pandemia potencializou o processo de desmonte do setor, uma vez que foram aprovados ritos sumários de tramitação de propostas no Congresso Nacional (com a ausência e/ou redução de funcionamento das Comissões na Câmara dos Deputados). O debate e as resistências no Congresso foram reduzidos nesta conjuntura. Com relação às medidas provisórias, por exemplo, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal aprovaram o regime de votação de até dezesseis dias, diante de um tempo habitual de 120 dias, abolindo a necessidade de aprovação prévia nas comissões mistas, o que diminuiu drasticamente a realização de audiências públicas. Os efeitos da covid-19 no Brasil, em 2020 e 2021, inviabilizaram a resistência popular, uma vez que passeatas, comícios, seminários, debates públicos e acesso às Casas Legislativas ficaram limitados.

O governo Bolsonaro intensificou a agenda contida no projeto Ponte para o Futuro apresentado por Temer em 2015, focando nas privatizações, concentrando a gestão da economia no superministério da Economia, redirecionando a atuação do BNDES em prol do “desinvestimento” e extinguindo pastas importantes como o MPOG, MDIC e Ministério do Trabalho. Com a Emenda Constitucional nº 95 (dezembro de 2016), que estabeleceu o teto de gastos, o corte das despesas públicas foi grande em diversas áreas prioritárias. As agências reguladoras, por exemplo, perderam recursos, o que impactou na sua eficiência operacional e capacidade fiscalizatória, além da crescente politização envolvendo a nomeação dos quadros diretivos.

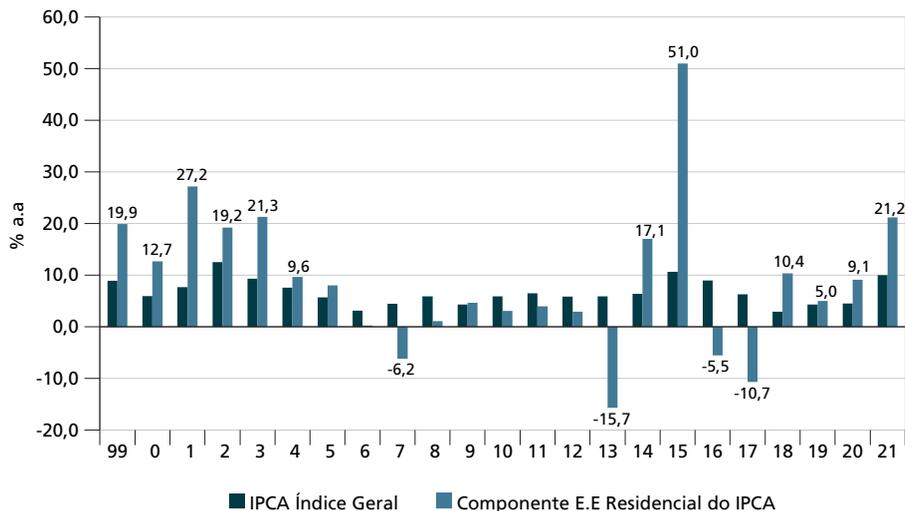
Um impacto da redução dos investimentos no setor elétrico nos últimos anos pode ser ilustrado com a crise hídrica do setor, em 2020-2021, que causou a baixa dos reservatórios. O governo Bolsonaro reagiu à crise com o acionamento de usinas térmicas, cuja energia é mais cara. A gravidade da crise, ocorrida junto com a pandemia da covid-19, foi substancialmente omitida da sociedade pelo governo Bolsonaro, que temeu o desgaste político que poderia enfrentar se demandasse racionamento aos usuários de forma mais estruturada e assertiva. Diversamente do que ocorreu quando o presidente Cardoso teve de enfrentar a crise hídrica de 2001-2002, quando o problema foi tratado com a colaboração da sociedade e um amplo e coordenado diálogo para mitigar os seus efeitos, o governo Bolsonaro fez uso intensivo das térmicas, repassando o custo maior para os consumidores finais (gráficos 3 e 4), sem focalizar a racionalização do consumo, o que atenuaria substancialmente os custos repassados para a conta de luz. Em cenários de crise, é comum governos realizarem uma interação efetiva e transparente com a sociedade para minimizar os seus efeitos. Foi o que também se observou na ação dos governos da França e da Alemanha para enfrentar os impactos na provisão de energia decorrentes da guerra entre Rússia e Ucrânia, por exemplo.

Observa-se nas empresas controladas pela União, nos últimos governos, uma mudança da política de investimento, com retorno no médio e longo prazo, para uma política de desinvestimento de ativos em operação comercial, com rápidos efeitos na distribuição de dividendos. Alguns desinvestimentos foram atrelados à redução do endividamento das empresas, dado o custo de carregamento de dívida no Brasil.

Nos últimos dois anos, enfrentando a crise hídrica, a pandemia e o baixo investimento público no parque gerador e transmissor, houve um aumento do preço da energia elétrica residencial que impactou no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (gráfico 1), mostrando o peso crescente da conta de luz no orçamento das famílias. Temendo o impacto que o alto custo da energia no bolso dos consumidores teria no processo eleitoral de 2022, o Congresso Nacional agiu para deixar futuros aumentos para depois das eleições (outubro 2022).

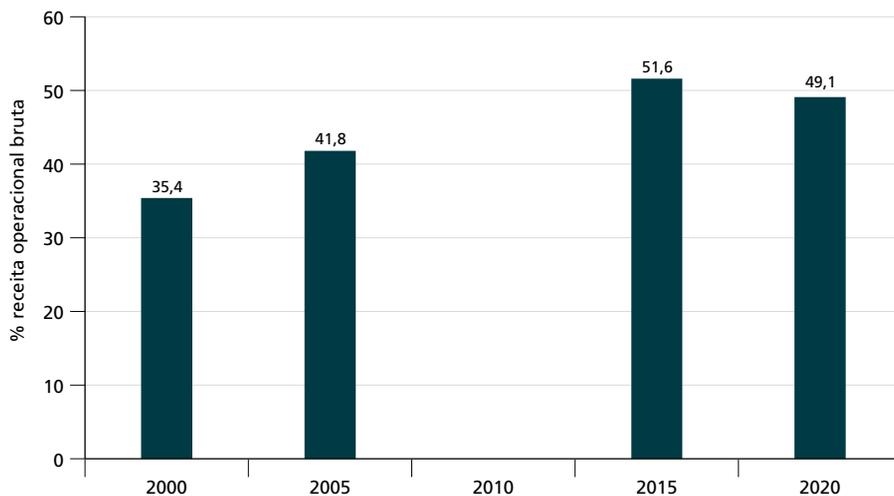
Da mesma maneira, a carga tributária do setor elétrico se encontra elevada, representando cerca de 49% da receita operacional bruta do setor (gráfico 2). As tarifas pagas por consumidores industriais, residenciais e comerciais têm sofrido aumentos sucessivos ao longo dos últimos anos (gráficos 3 e 4), o que tem relação com a crise hídrica e os baixos investimentos no setor elétrico.

GRÁFICO 1  
Evolução do IPCA e do componente energia elétrica residencial (2000-2021)  
(Em %)<sup>1</sup>



Fonte: IBGE  
Elaboração dos autores.  
Nota: <sup>1</sup> Acumulado no ano.

**GRÁFICO 2**  
**Carga tributária no setor elétrico**  
 (Em %)<sup>1</sup>



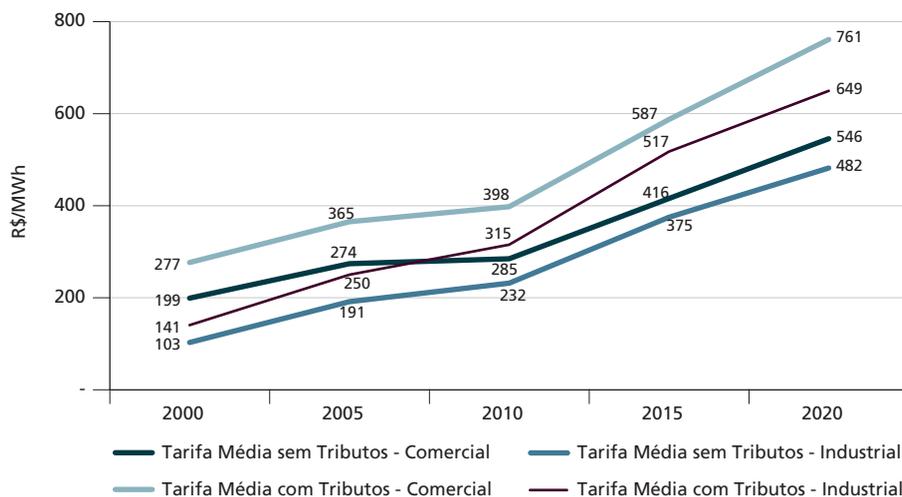
Fonte: PWC.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Receita operacional bruta, segmentos G-T-D.

Obs.: Não foi realizada pesquisa em 2010.

**GRÁFICO 3**  
**Brasil: tarifas médias pagas por consumidor comercial e industrial – valores com ou sem impostos**  
 (Em R\$/MWh)

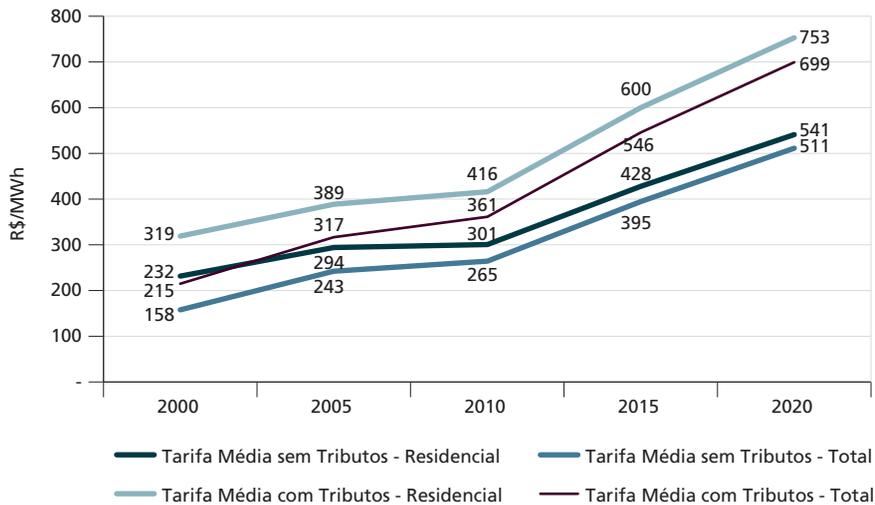


Fonte: Aneel.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4

**Brasil: tarifas médias pagas por consumidor residencial e total<sup>1</sup> – valores com ou sem impostos**  
(Em R\$/MWh)



Fonte: Aneel.

Elaboração dos autores.

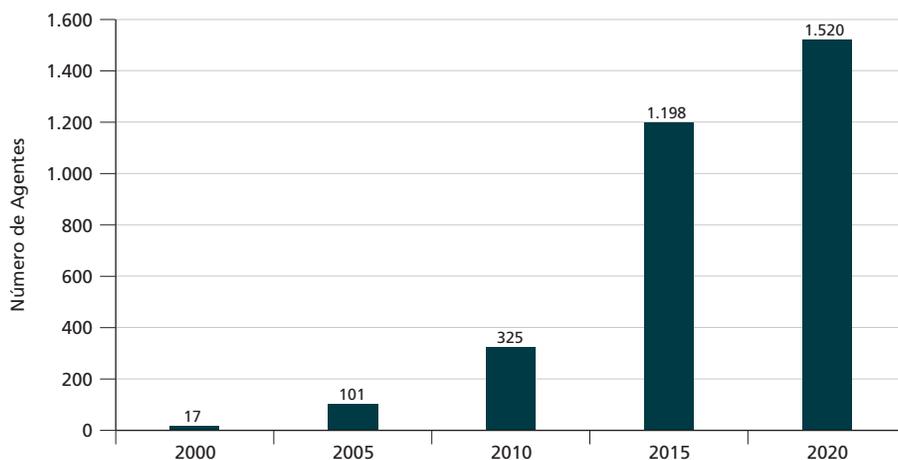
Nota: <sup>1</sup> Inclui as classes: residencial, industrial, comercial, rural, serviço público, iluminação pública, poder público, entre outras.

A descotização das usinas, oriunda da lei de privatização da Eletrobras (2021), pode acarretar novos aumentos nas tarifas dos consumidores, uma vez que as distribuidoras deixam de ter acesso à energia a preços mais baixos no seu balanço energético, tendo que recompor este lastro decorrente da descotização por outros contratos de compra de energia a preços superiores, integralmente repassados para as tarifas dos consumidores finais.

Uma mudança significativa no mercado de energia é representada pelo crescimento expressivo de produtores independentes de energia, comercializadores e consumidores livres (gráficos 5, 6 e 7). Ampliou-se o número de agentes transacionando energia no âmbito da CCEE (gráfico 8).

GRÁFICO 5

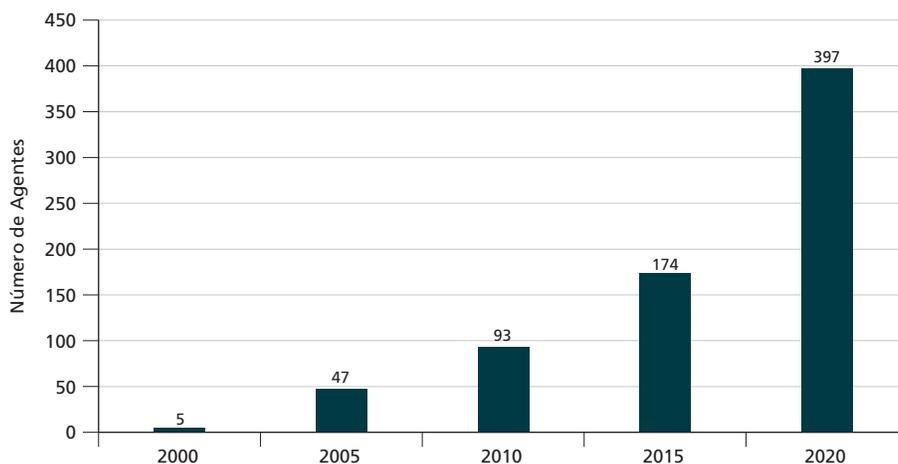
**Número de geradores, autoprodutores e produtores independentes de energia transacionando energia na CCEE (2000-2020)**



Fonte: CCEE.  
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 6

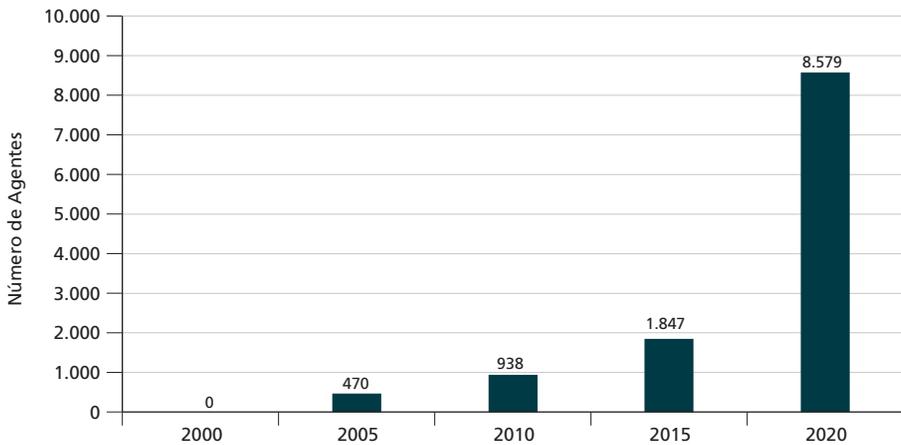
**Número de comercializadoras transacionando energia na CCEE**



Fonte: CCEE.  
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 7

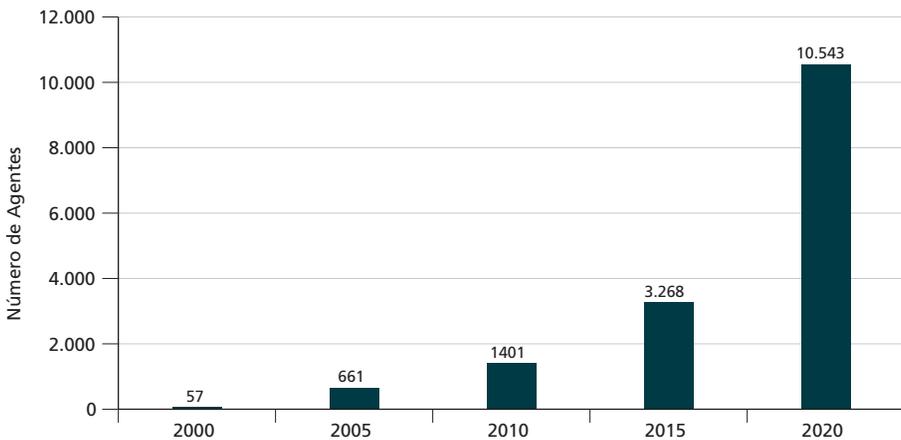
Número de consumidores livres e especiais transacionando energia na CCEE



Fonte: CCEE.  
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 8

Número total de agentes transacionando energia na CCEE



Fonte: CCEE.  
Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Inclui geradores, autoprodutores, produtores independentes, comercializadores, consumidores especiais, consumidores livres, distribuidoras e importadores.

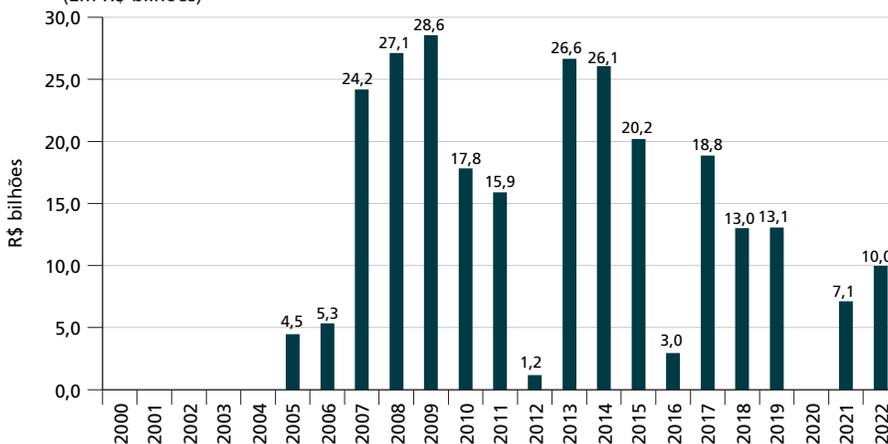
Os dados dos gráficos 9 e 10 mostram que nos leilões de ativos de geração (energia nova) têm havido redução do volume financeiro destes empreendimentos nos últimos anos e queda da agregação de potência no parque gerador. Aqui, combinam-se o período recessivo pelo qual o país passou (com baixo nível de crescimento do PIB), baixo investimento do mercado e as incertezas da conjuntura.

Paralelamente, os gráficos 11 e 12 apontam para uma redução dos investimentos do grupo Eletrobras e do BNDES para o setor elétrico, em especial após o início do governo Temer (2016-2018).

GRÁFICO 9

**Investimento em leilões de geração: volume financeiro (2005-2022)<sup>1</sup>**

(Em R\$ bilhões)

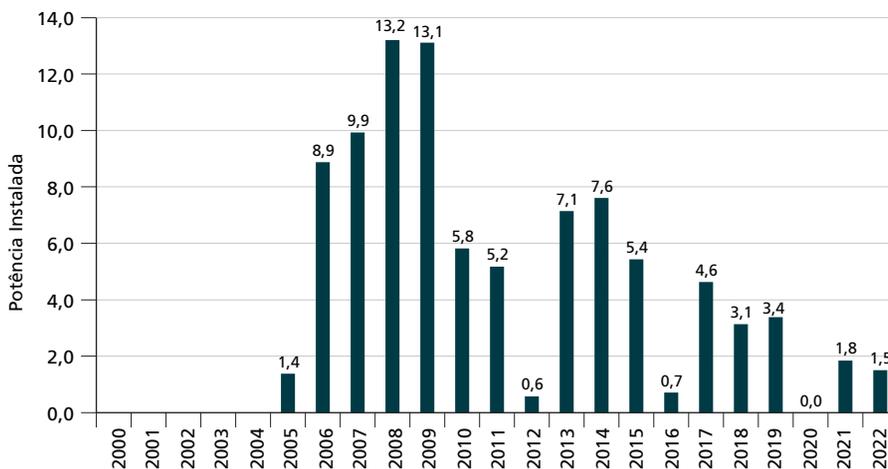


Fonte: Powerbi/Aneel.  
Elaboração dos autores.  
Nota: <sup>1</sup> R\$ 262 bilhões.

GRÁFICO 10

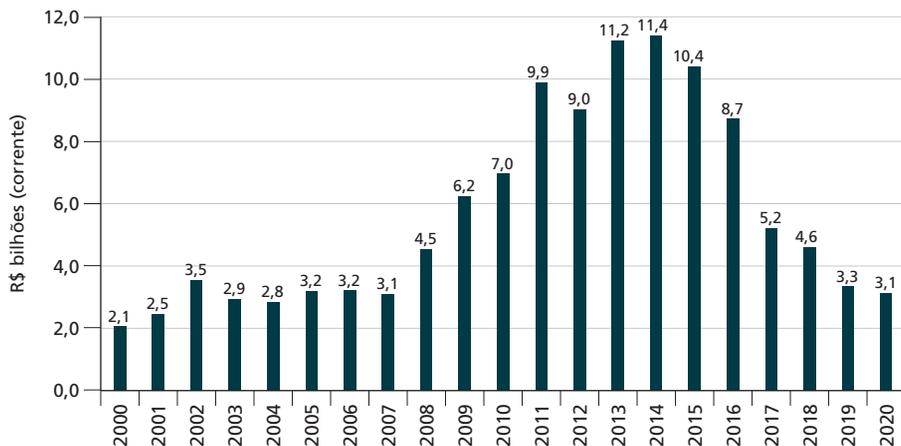
**Investimentos em leilões de geração: potência instalada (2005-2022)<sup>1</sup>**

(Em GW)



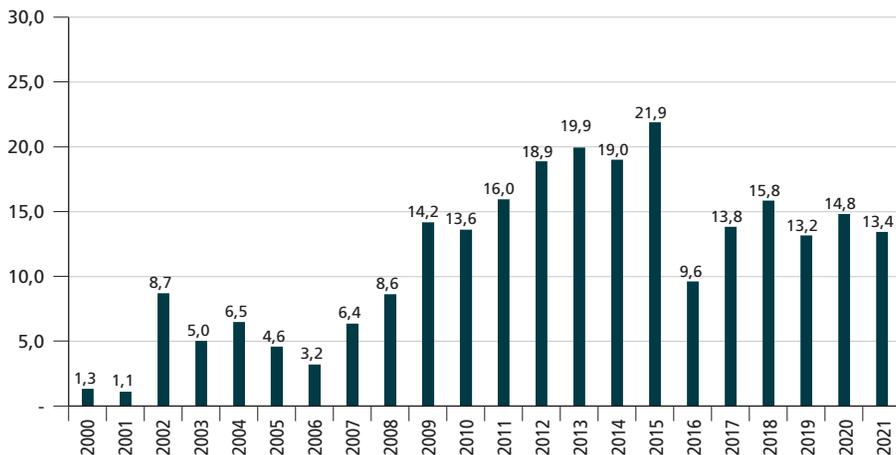
Fonte: Powerbi/Aneel.  
Elaboração dos autores.  
Nota: <sup>1</sup> 93,4 GW.

**GRÁFICO 11**  
**Investimentos da Eletrobras (geração e transmissão) (2000-2020)<sup>1</sup>**  
 (Em R\$ bilhões)



Fonte: Eletrobras.  
 Elaboração dos autores.  
 Nota: <sup>1</sup> R\$ 118,9 bilhões investidos.

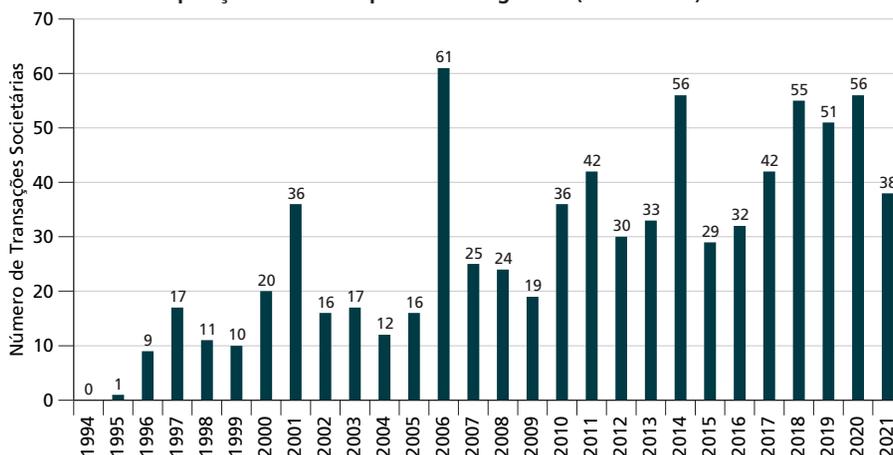
**GRÁFICO 12**  
**Desembolsos do BNDES (setor elétrico) (2000-2021)<sup>1</sup>**



Fonte: BNDES.  
 Elaboração dos autores.  
 Nota: <sup>1</sup> R\$ 249 bilhões correntes.

De maneira análoga, a setor elétrico é impactado pelas fusões e aquisições entre companhias energéticas, o que constitui uma característica típica de um setor intensivo em capital, visando sinergias operacionais e ganhos de escala, além do apetite de empresas estrangeiras em ampliar a sua atuação no mercado doméstico (gráfico 13).

GRÁFICO 13  
Fusões e aquisições entre companhias energéticas (2000 -2021)<sup>1</sup>



Fonte: KPMG (3º trim./2021).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> 746 operações.

A capitalização da Eletrobras, decorrente da Lei da Privatização da empresa (2021), constitui ao mesmo tempo um exemplo do tipo de mudança por conversão e de desmonte da política de energia hidrelétrica. Com esse marco legal, ocorre uma mudança disruptiva na lógica de atuação da empresa que, legalmente, deixa de ser controladora de ativos estratégicos como Itaipu Binacional e Eletronuclear e passa a se concentrar nos objetivos finalísticos de sua atuação corporativa.

A ENBPar, como estatal nascente, não tem musculatura técnica e experiência necessária na condução das atividades recém-transferidas, o que fragiliza as capacidades estatais neste segmento relevante da atividade econômica no curto e médio prazo, além da forte presença de militares e políticos nos quadros de comando da nova empresa.

O fortalecimento da Eletrobras como S.A. traz ganhos indiretos para a União a partir da sua participação no capital social da empresa, porém, sob o espectro de análise do arcabouço teórico de capacidades estatais, cerne deste trabalho, é nítida a perda de um importante instrumento de estímulo ao desenvolvimento socioeconômico local, estadual, regional, nacional e fronteiro, além da execução de políticas governamentais de diversos tipos. Nesse sentido, estamos falando aqui de desmantelamento de capacidades estatais estratégicas (transformadora, distributiva, burocrática, entre outras que discutimos na subseção 2.2).

De maneira análoga, a descotização também representa um exemplo de mudança por conversão, na medida em que a mudança do marco legal a partir da privatização retira a energia mais barata do balanço energético das distribuidoras, oriundo da cotização das usinas da Eletrobras renovadas em 2012, e transfere a gestão gradativa da energia destas usinas para que a Eletrobras, capitalizada, transacione a preços e condições livremente negociados. Em contrapartida, as distribuidoras terão que recompor este lastro no seu balanço energético com energia contratada no mercado, a preços estruturalmente superiores, integralmente repassados para as tarifas dos consumidores finais.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo analisou a trajetória institucional do setor elétrico brasileiro, levando-se em conta a construção e consolidação de capacidades estatais ao longo dos séculos XX e XXI. Num segundo momento, descreveu o processo e as lógicas que levaram ao desmantelamento gradual das capacidades estatais e da instituição Eletrobras ao longo do século XXI, com destaque para o período pós-2016, quando se acumularam vários acontecimentos relevantes: o baixo crescimento econômico, a mudança de direção do governo Temer, os efeitos da pandemia de 2020-2021, a ascensão do governo Bolsonaro em 2019, a crise hídrica de 2021-2022 – fatores esses que aceleram o processo que já vinha lentamente mudando o sistema elétrico brasileiro.

Trouxemos evidências do desmonte das capacidades estatais no setor elétrico, de uma forma mais ampla. Nos anos Temer e Bolsonaro, mostramos o desmonte como um processo em andamento no setor elétrico. Passa-se de uma coordenação com forte presença estatal, a partir de empresas controladas pela União (Eletrobras, Furnas, Eletronorte, Eletrosul, Itaipu e Eletronuclear), para um setor essencialmente formado por empresas privadas, moldando novos interesses de atuação no mercado de energia. O novo modelo que está sendo implantado deixa de ver a energia como um bem público, cuja garantia de suprimento, segurança e qualidade no fornecimento envolve a atuação efetiva do Estado, e passa a encarar o provimento da energia como *commodity*, além de ampliar os espaços e ganhos com a especulação de energia, assim como dos riscos de sobrepreços a serem pagos pelos consumidores.

O setor passa por um processo de financeirização progressiva, que envolve a criação de derivativos, produtos heterodoxos, bolsas de energia, além da presença de comercializadoras no portfólio dos grandes bancos e corretoras, entre outros aspectos. Em contrapartida, há uma baixa capacidade de regulamentação nestes mercados incipientes, o que exigiria uma articulação mais consistente entre instituições que regulamentam o mercado de capitais, a bolsa de valores, a comercialização de energia e as obrigações regulatórias das empresas que atuam no setor, para se reduzirem riscos de preço e oferta.

Do ponto de vista teórico, vale destacar os desafios interpostos às capacidades burocráticas, relacionais e fiscais do governo para enfrentar a crise. Crises como as derivadas da pandemia da covid-19 (2020-2021), crises hídricas (2001-2002 e 2021-2022), crises financeiras globais tais como a crise imobiliária nos Estados Unidos (2008), e as mudanças climáticas requerem respostas de burocracias e coalizões de governo que sejam capazes de responder aos desafios. Crises pedem mobilização de capacidades estatais (Stiglitz, 2010). Quando instituições e quadros burocráticos estão vivendo processos de desmonte, as crises se alongam sem gestão direta e se pulverizam em uma série de políticas públicas que não resolvem a crise e penalizam a sociedade.

A privatização da Eletrobras em meio a esse processo é um ponto relevante, devido ao papel estratégico da empresa na gestão dos principais reservatórios do país, sua representatividade na matriz elétrica e na infraestrutura de transmissão do Brasil.

Os próximos anos podem trazer um crescimento ainda maior do custo de energia para a sociedade brasileira, o que deveria engendrar uma reflexão sobre a política energética e sua interface com o monitoramento dos índices de preços, competitividade do setor produtivo, caminhos para a reindustrialização e impacto no orçamento das famílias.

Vários descaminhos da economia política brasileira trazem apreensão sobre os rumos do setor elétrico: a desindustrialização crescente, os baixos níveis de crescimento do PIB, a tendência à primarização da economia doméstica, o desemprego e o baixo investimento em P&D. O uso político das agências reguladoras e a perda de sua capacidade burocrática por falta de investimento e renovação de pessoal representam outro elemento de preocupação.

Streeck e Thelen (2010, p. 9) têm uma tipologia de mudança institucional que classifica dois tipos de mudança segundo o ritmo e a profundidade: mudanças incrementais e abruptas. Mudanças abruptas podem levar a rupturas profundas e futuras substituições de políticas e instituições. Se o processo de mudança abrupta aponta para um certo tipo de continuidade, as instituições desmontadas podem sobreviver e retornar. Isto pode acontecer, por exemplo, num novo governo a se iniciar em 2023 no Brasil, o que pode deter a marcha do desmantelamento do setor elétrico e moldar novas inflexões de rota.

Novas tarefas desafiam os Estados contemporâneos no mundo pós-pandemia. Elas devem levar em conta o impacto das mudanças climáticas na matriz elétrica global. As ações de combate aos eventos extremos e à redução de gases do efeito estufa pedem a ação do Estado conjugado às empresas, aos movimentos sociais e às comunidades, envolvendo toda a população.

Os Estados podem potencializar ou suavizar os cenários críticos, sobretudo mediante cinco ações efetivas: planejamento energético de longo prazo, construção de políticas energéticas efetivas, monitoramento eficiente do setor elétrico brasileiro, fiscalização em relação aos riscos amplificadas pela financeirização crescente do setor e atuação mais efetiva nas arenas multilaterais em temas que impactam o setor energético.

A saída de uma conjuntura de desmonte institucional requer a melhoria contínua da governança das empresas controladas pela União, transparência de gestão e *accountability*, estímulo à inovação e formação de novos quadros técnicos – pontos esses que fazem parte de uma agenda para o futuro governo que terá início em 2023.

Por fim, é importante mencionar que o desmonte de políticas e instituições tende a provocar resistências. Estas se dão a partir de ações multifacetadas de pesquisadores, intelectuais, sindicatos, políticos, empregados, entidades civis, associações de defesa dos consumidores, partidos, estudantes, parlamentares, entre outros atores. O ato de resistir ao desmanche acelerado de instituições de Estado que levaram décadas para serem aprimoradas e o zelo para a ampliação da infraestrutura elétrica como elemento de desenvolvimento econômico e inclusão social tornam-se compromisso das atuais com as futuras gerações.

## REFERÊNCIAS

- BAUER, M.; JORDAN, A.; GREEN PEDERSEN, C.; HERITIER, A. (eds.). **Dismantling public policy: preferences, strategies and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BICALHO, R. *et al.* **Ensaio sobre a política energética**: coletânea de artigos do Boletim Infopetro. Rio de Janeiro: Interciência; IBP, 2007.
- BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Séries Setoriais**, jun. 2021.
- BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Estado, atores predominantes e coalizões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. *In*: BOSCHI, R.; GOMIDE, A. **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.
- CENTENO, M. A.; KOHL, A.; YASHAR, D. J. Unpacking States in the Developing World: capacity, performance, and politics. *In*: CENTENO, M. A.; KOHL, A.; YASHAR, D. J. (eds.). **States in the Developing World**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

CINGOLANI, L. **The state of State capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: United Nations University; Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology, 2013. p. 1-52. (Merit Working Paper Series, 2013-053)

EVANS, P. B. **Embedded autonomy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

\_\_\_\_\_. **In search of the 21st century developmental State**. Sussex: Centre for Global Political Economy at the University of Sussex, 2008. (Working Paper, n. 4)

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State back in**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985.

GOMIDE, A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. *In*: BOSCHI, R.; GOMIDE, A. **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

HAU, M. von. **State capacity and inclusive development**: new challenges and directions. Manchester, UK: Global Development Institute/The University of Manchester, 2012. p. 2-40 (GDI Working Paper Series esid-002-12)

KPMG. **Fusões e aquisições**, 2021. [s.l.]: KPMG, 1º trim. 2021.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PINTO JUNIOR, H. Q. *et al.* **Economia da energia**: fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

ROCHA, T. F. **Estado, mercado e burocracia no setor elétrico**: trajetória e perspectivas das Centrais Elétricas Brasileiras S/A (1954-2010). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

\_\_\_\_\_. **O Estado brasileiro e as multinacionais de energia elétrica**: formas de atuação, conectividade e trajetória dos primórdios do setor até os dias atuais. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

SCHMIDT, V. A. Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism. *In*: BÉLAND, D.; COX, R. (eds.). **Ideas and politics in social science research**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2011.

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State back in**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985.

STIGLITZ, J. E. **A globalização e seus malefícios**: a promessa não cumprida dos benefícios globais. São Paulo: Futura, 2002.

\_\_\_\_\_. **O mundo em queda livre**: os Estados Unidos, o mercado livre e o naufrágio da economia mundial. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

STRANGE, S. States, firms and diplomacy. **International Affairs**, v. 68, n. 1, p. 1-15, jan. 1992.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies. *In*: STREECK, W.; THELEN, K. (eds.). **Beyond continuity**: institutional change in advanced political economies. 2nd ed. Oxford, UK: Oxford University Press, 2010.

WADE, R. **Governing the market**: economic theory and the role of government in east asian industrialization. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

WEISS, L. **The myth of the powerless state**: governing the economy in a Global Era. Cambridge, England: Polity Press, 1998

