

## POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA ENERGÉTICA E CAPACIDADES ESTATAIS NOS BRICS

Carlos Santana

Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED)

Este trabalho procura comparar os padrões de capacidade estatal entre Brasil, China, Índia e Rússia (BRICs) em relação às políticas de infraestrutura energética. Considerando-se que os empreendimentos de infraestrutura exigem longos períodos para sua concretização, a análise de sua estrutura e sua integração física pode servir como indicador precioso para estabelecer as diferenças de capacidade estatal entre os países selecionados. A construção de instalações de geração e distribuição de eletricidade – além da extração de seus insumos – exige esforços institucionais coordenados que ultrapassam os ciclos eleitorais e, portanto, dependem de esforço de continuidade que não podem se sustentar no voluntarismo dos governos, mas sim em políticas de Estado. Para isto, o texto avalia três aspectos: os mecanismos de provisão de crédito para os empreendimentos físicos, o que indica a relevância das instituições bancárias estatais; a dimensão federativa por meio do padrão de coordenação entre as esferas de governo na capacidade de implementação das políticas energéticas, o que revela as diferenças na estrutura regulatória; e a estrutura de recrutamento burocrático e suas implicações para coesão do processo decisório.

O texto oferece uma análise da trajetória de reformas institucionais das políticas de infraestrutura energética dos BRICs nos últimos 25 anos e indica similaridades e diferenças nas opções adotadas pelos países. Entre os aspectos semelhantes, é possível destacar que o Estado nacional ainda preserva o número absoluto de empresas estatais encarregadas da geração de energia, além da iniciativa regulatória e dos recursos financeiros – sejam bancários ou fiscais – para consecução da política. Entre as diferenças, podem ser destacadas a maior ou menor capacidade de coordenação do governo central sobre os diversos atores envolvidos no processo.

No âmbito financeiro, os bancos públicos ainda desempenham papel significativo na provisão de crédito para investimento na infraestrutura energética.

As diferenças estão na margem de manobra fiscal e crédito que a Rússia dispõe, por ser exportadora de metade da sua produção de *commodities* energéticas. Não somente os bancos estatais desempenham papel relevante, mas também as empresas russas do setor desempenham o papel de investidores com enorme autonomia de receita. Diferentemente do Brasil, China e Índia dependem de aportes significativos de crédito bancário estatal, em grande parte via transferência fiscal por meio de endividamento público. O caso mais dramático é o exemplo indiano, cujas empresas não são solventes e possuem receitas muito abaixo das necessidades de investimento.

Do ponto de vista das articulações federativas, as reformas orientadas para o mercado cumpriram o papel de descentralizar o processo regulatório nos anos 1990, seguidas do esforço de retomada do papel protagonista do governo central na coordenação da política energética nos anos 2000. No entanto, este processo foi assimétrico e irregular. Enquanto a Rússia obteve retomada da capacidade regulatória do governo central como componente intrínseco da própria recomposição do Estado – tendo-se em vista que metade da receita tributária é oriunda deste segmento –, a China ainda convive com um modelo descentralizado, mas com desempenho razoável do ponto de vista do atendimento das demandas de consumo doméstico. A Índia é o exemplo de descoordenação mais severa, com implicações profundamente negativas para sustentabilidade do modelo de crescimento do país. As empresas encarregadas são da alçada subnacional, e o mecanismo regulatório não permite ao governo impor suas diretrizes. Apenas por intermédio do financiamento dos bancos estatais o governo central atinge alguma capacidade de coordenação. O Brasil, por sua vez, foi capaz de retomar a capacidade de coordenação no âmbito do governo central a partir do último decênio, mas ainda não dispõe de estrutura regulatória capaz de lidar com a oscilação da estrutura de preços perante a sazonalidade hídrica do sistema.

Finalmente, a estrutura de recrutamento burocrático de empresas e órgãos regulatórios de energia oscila de forma bastante acentuada. O grau de autonomia das empresas na China e na Índia confere a estes países grande margem de manobra na sua configuração burocrática. No entanto, enquanto a China modernizou a estrutura de governança corporativa das empresas e as transformou em gigantes globais com múltiplos investimentos ao redor do mundo, na Índia as empresas estatais são instituições regionais que servem à política de subsídio energético, com mecanismo fiscal de compensação de receita. A estrutura de recrutamento burocrático chinês é mais isonômica e meritocrática que o indiano. Por seu turno, a Rússia restabeleceu mecanismos de recrutamento burocrático centralizados, o que garantiu a retomada da autoridade do governo central sobre as esferas subnacionais. O Brasil, por sua vez, possui empresas estatais com capacidade burocrática preservada – como a Petrobras –, mas, ao mesmo tempo, ainda enfrenta dificuldades para recuperar coesão burocrática no setor elétrico, tendo-se em vista o aparelhamento partidário e uma defasagem intergeracional de sua estrutura de quadros, além de estrutura de preços que não garantem receita.

Além do esforço de contextualização de mecanismos institucionais domésticos que constroem as trajetórias das políticas de infraestrutura energética nos BRICs, este estudo também apresenta gráficos e tabelas com a evolução dos investimentos absolutos e por categoria de insumos, além de uma tabela final que compara os modelos regulatórios dos países.

SUMÁRIO EXECUTIVO