



ENERGIA

Desafios à reestruturação do setor energético brasileiro

Clarice Ferraz



**HORA DE
AVANÇAR »**

Desafios à reestruturação do setor energético brasileiro

Clarice Ferraz¹

Introdução

A transição energética é um dos principais desafios da economia mundial após a pandemia de Coronavírus. O enfrentamento dos efeitos das mudanças climáticas envolve um conjunto de medidas de mitigação e de adaptação para alcançar uma economia de baixo carbono, e que seja resiliente aos choques dos eventos climáticos extremos que já se fazem sentir. A descarbonização das atividades produtivas passa pela transformação da estrutura do setor energético em relação à oferta e à demanda de energia.

Atualmente, o cenário energético tornou-se ainda mais complexo diante das preocupações com a segurança de abastecimento decorrentes da guerra na Ucrânia - o que deu origem a fortes aumentos dos preços dos insumos energéticos. Os efeitos se propagam por toda a economia, afetando negativamente o poder de compra das famílias e a competitividade da indústria.

A descarbonização da economia passa pelo aumento da eletrificação dos usos energético, por ganhos de eficiência energética e pela ampliação de fontes renováveis na matriz energética. Há uma mudança radical da estrutura do setor energético com aumento dos custos, diferentes necessidades de financiamento, maior dificuldade de operação devido à intermitência e imprevisibilidade das novas fontes renováveis. Consequentemente, é preciso modificar os marcos regulatórios que regem as atividades energéticas. A incerteza e os conflitos entre os agentes crescem e precisam ser arbitrados politicamente pelo Estado, a quem cabe garantir a segurança de abastecimento. Estes elementos se tornam desafiadores quando consideramos a situação de desmonte da estrutura estatal brasileira, num contexto de aprofundamento da pobreza e de regressão da estrutura produtiva.

Partindo de uma abordagem do planejamento integrado dos recursos - processo para orientar os investimentos do lado da oferta e da demanda que permitam atender às necessidades do sistema com o menor custo e risco sugerimos ações para a geração de eletricidade através de recursos renováveis e em um amplo programa de eficiência energética, que promova a competitividade da indústria local, a geração de emprego e de renda ao longo das cadeias energéticas estruturadas em torno de recursos locais, gerando retenção da renda e de seus multiplicadores no tecido econômico local,

¹ Professora da Escola de Química da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), pesquisadora do Grupo de pesquisa em economia da energia (GEE) e diretora Instituto de Estudos Estratégicos do Setor Energético (Ilumina). O texto foi adaptado de Teixeira, G. e Ferraz, C. 2022, “Desafios à estruturação de um plano de investimento público para o setor energético brasileiro”, disponível em <https://associacaokeynesianabrasileira.org/dossie-akb-cicef-2022/>.

proporcionando maior poder de compra das famílias e a melhoria da qualidade de vida das pessoas, além do aumento da arrecadação fiscal.

1. O papel das empresas estatais no investimento público

Empresas estatais guardam relação tanto com as estruturas de mercado e a estabilidade financeira, quanto com o orçamento público e a execução de medidas de política econômica. Quanto maior o tamanho das empresas, mais significativos podem ser os seus impactos nos níveis de investimento e de emprego.

Na perspectiva estruturalista do desenvolvimento, mesmo reconhecendo dificuldades institucionais de se organizar um planejamento central com empresas estatais, ao considerar os efeitos de um plano nacional de investimentos os governos podem atuar na esfera econômica por meio de suas empresas para reduzir a incerteza envolvida na criação de novos mercados, novas indústrias ou mesmo de setores com futuro operacional incerto - condições que estão colocadas para o setor energético no atual contexto de compromisso global com a transição para uma economia de baixo carbono.

Os três elementos que constituem o “núcleo central” das manifestações do desenvolvimentismo clássico, e do novo desenvolvimentismo, cuja referência teórica é a macroeconomia keynesiana, são a defesa da industrialização, o intervencionismo pró-crescimento, e o nacionalismo – delimitando o papel do capital estrangeiro subordinado a um “projeto nacional” (Mollo & Fonseca, 2013). Os planos de investimento público, incluindo as entidades públicas e semipúblicas, devem ser desenhados de tal forma que possam variar em um padrão anticíclico e, ao mesmo tempo, sustentar as expectativas positivas quanto ao crescimento econômico, estimulando o investimento privado.

2. Empresas estatais e a transição energética

O processo de transição energética é marcado por profundas incertezas devido à necessidade de uma série de inovações. Mazzucato & Semieniuk (2017, p. 40-41) enfatizam a necessidade de capital estratégico “paciente” para o financiamento da inovação – altamente incerta, cumulativa, coletiva e com prazos de maturação muito longos. O setor privado, devido à exigência de remuneração do capital de curto prazo exigido pelo sistema financeiro privado, não supre as necessidades desse tipo de investimento. A alegação de que a privatização e a ampliação do mercado livre são necessárias para a expansão do nível de investimento no setor elétrico não encontra respaldo teórico, nem empírico. Para os autores, isso as necessidades de investimento público mais amplas do que as perspectivas tradicionais admitem. O financiamento público deve ser proativo e ousado, criando e

orientando o processo de desenvolvimento. Isso se torna mais importante para os “desafios sociais” contemporâneos, em que se observa uma necessidade de inovação transformadora particularmente premente.

Assim, é essencial que a estrutura de governança do setor elétrico seja revista e se torne capaz de promover investimentos setoriais em inovação e na adequação de novas infraestruturas. A abertura do mercado de eletricidade à concorrência subestimou as especificidades físicas dos sistemas elétricos, cujos recursos devem ter sua operação determinada de forma complementar, coordenada, para sua operação eficiente. Como em todos os demais setores, o capital privado busca remuneração de curto prazo, incompatível com as necessidades de investimentos do setor, que pedem planejamento e investimentos de longo prazo.

A execução de políticas voltadas para a transição energética por meio de empresas estatais pode apresentar diversas vantagens. A maior facilidade de financiamento decorrente de garantias estatais, implícitas e explícitas, pode se traduzir em custos de capital mais baixos – uma vantagem para execução de investimentos em energia renováveis, no qual os investimentos são caracterizados por altos custos de capital e custos operacionais relativamente baixos. Este elemento pode triplicar o custo de médio de financiamento de um empreendimento de grande porte. As estatais podem ser contempladas como instrumentos para “alavancar” políticas setoriais, como foi feito com o programa de universalização do acesso à eletricidade no Brasil, Luz para Todos. Isso pode envolver investimentos e desenvolvimento de atividades associados às transformações necessárias à transição energética justa, como parte dos mandatos de políticas públicas das empresas estatais. No Brasil, a função social da empresa estatal confere ao Estado brasileiro capacidade de atuação direta na transformação das atividades do setor ².

3. Recuperar a capacidade estatal de promoção de políticas públicas de longo prazo

O setor produtivo estatal brasileiro cumpriu função histórica no esforço de acumulação de capital durante o processo de industrialização nacional, sendo as estatais de energia as principais responsáveis pelo desenvolvimento de nossa matriz energética³. Foi a partir da formação e expansão

² De acordo com a OECD (2018b, p.9-11), as empresas estatais possuem um papel importante a desempenhar na transição para uma economia de baixo carbono, pois continuam sendo atores proeminentes nos mercados globais de energia, apesar da liberalização e de privatizações realizadas em diversos países. Steffen et al. (2020) trazem evidências empíricas sobre a propriedade de empresas que mais investem em novas energias renováveis. Seus resultados sugerem que na União Europeia (UE), entre 2005 e 2016, as concessionárias estatais tiveram uma tendência maior de investir em energias renováveis, e sua influência interage com a existência de políticas de pró-adoção e capacidades de fiscalização do Estado.

³ Durante a década de 1970, os investimentos das empresas estatais federais representaram o equivalente a 7% do PIB. No período recente, marcado pelo ciclo expansivo de investimento e pelo contexto da crise financeira internacional de 2008-9 os investimentos das estatais ficaram em torno de 2% do PIB. Ver Observatório de Política Fiscal – IBRE/FGV: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos>

dos “blocos produtivos estatais” fornecedores de insumos básicos e de um regime macroeconômico favorável à formação de capital fixo que a base produtiva pesada do setor industrial se viabilizou no Brasil.

No entanto, após uma série de privatizações realizadas nos anos 1990, a participação do Estado brasileiro no setor produtivo se reduziu significativamente. Hoje, em âmbito federal, está concentrada nos dois conglomerados de energia, Petrobras e Eletrobras.

A política de privatizações em curso no setor energético tem avançado na direção de uma maior “financeirização” da economia brasileira, através da qual o Estado vem associando-se ao capital financeiro na busca por retornos financeiros de curto prazo em detrimento de exercer sua função de coordenação e de planejamento do setor. Ou seja, o oposto da tendência mundial, como mostram os programas de recuperação econômica anunciados pelos EUA e pela União Europeia, que se apoiam numa política fiscal estrutural para fazer com que a retomada da economia seja orientada para a descarbonização de suas atividades, com medidas sociais compensatórias dos impactos econômicos da transição energética sobre os mais vulneráveis.

Para a economia voltar a crescer a partir do desenvolvimento sustentável, com inclusão social e estabilidade de preços, o setor produtivo estatal energético é central, assim como uma estratégia de coordenação e cooperação com o setor privado. A regulação do uso dos recursos naturais – cujas abundância e qualidade sejam possivelmente nossas maiores vantagens comparativas – acompanhada por uma política de administração de demanda efetiva, por meio de investimentos públicos que enfrentem a grave crise ecológica que se soma às crises social e econômica, são instrumentos econômicos que alicerçam as estratégias de desenvolvimento ecologicamente e socialmente sustentáveis.

Diante do exposto, elencamos abaixo os principais desafios para alcançar esse objetivo:

- Recuperar o controle da Eletrobras, com reversão de descontrolização e eliminação dos jabutis incluídos na Lei 14.182/2021. A Eletrobras é dona de portfólio que representa 30% da capacidade de geração do País, constituído em 94% de energias renováveis, dos quais 91% são oriundos de geração hidrelétrica a partir de reservatórios. Esta equivale a praticamente 50% da capacidade de estocagem do Sistema Interligado Nacional. Essa dotação invejável lhe proporciona grande flexibilidade de geração a partir de fonte renovável e, ainda mais extraordinário, a custos módicos, pois grande parte de suas usinas já teve os seus investimentos totalmente amortizados. Além disso, ela detém 47% da capacidade de transmissão que permite que grandes volumes de eletricidade possam ser enviados de uma região a outra. Os dois segmentos possuem características de estruturas de monopólio natural, portanto está em jogo a criação de um monopólio natural privado com controle sobre os estoques de água e de eletricidade. Na geração hidrelétrica, ela é dada pela geografia brasileira, com extensos rios

de planalto ao longo dos quais se situam diversas usinas. A otimização do uso da água, com a maximização de geração hidrelétrica, só pode ser alcançada por sua operação coordenada. A tentativa forçada de inserir um regime “competitivo” em atividade de monopólio natural provoca ineficiência econômica.

- Reformar a estrutura de governança do setor elétrico brasileiro, de modo que os ativos de flexibilidade estejam na mão do Estado, em benefício do povo brasileiro. O tamanho do mercado livre deve ser reduzido, privilegiando contratos de longo prazo com previsibilidade e modicidade tarifária.
- Substituir a orientação específica das estatais para o lucro de curto prazo – que as impede de cumprir sua função social – por uma orientação de médio e longo prazo, com ênfase no desenvolvimento econômico e social sustentável. Para isso, é necessário suspender, ou reverter, a política de privatização de ativos estatais no setor energético e de outros setores fundamentais para essa estratégia ⁴.
- Os dois conglomerados estatais de energia estão entre os maiores grupos do país e possuem natureza jurídica de economia mista, com ações listadas em bolsa de valores no Brasil e no exterior, o que tem dificultado a distinção entre uma gestão privada e estatal. Na última década a influência dos acionistas “minoritários” destas empresas cresceu substancialmente. É preciso retomar o interesse público como prioridade na gestão dessas corporações através de mecanismos de governança, inclusive os previstos nas leis das Estatais.
- Elaborar um plano de investimento integrado, tendo como eixo central a transição energética através do estabelecimento de princípios comuns e mandatos “verdes” nas estatais, transversalmente com outros setores, que pode incluir estatais estaduais. Mobilizar recursos estatais, fortalecendo a sinergia entre as empresas estatais, sobretudo entre os conglomerados de energia e o planejamento e os objetivos do setor público em geral.
- Alterar o marco regulatório dos setores de energia de modo a tornar o setor industrial mais competitivo, e atender às necessidades energéticas da população, com atenção especial aos mais vulneráveis. Para isso, é preciso modificar a política de indexação de preços de combustíveis e das tarifas de energia elétrica. Um ponto essencial a ser revisto é a atuação das agências reguladoras que não têm cumprido sua função de assegurar que os interesses de todos os agentes do setor sejam

⁴ Levantamento realizado pelo Instituto Transnacional aponta uma tendência mundial de reestatização de serviços públicos. Segundo o Instituto, ocorreram mais de 1.500 casos desde o início dos anos 2000, em 69 países, sendo a Alemanha a líder em reestatizações na área de energia, e a França no setor de água e saneamento. Ver: <https://publicfutures.org/>.

contemplados de forma equânime ao não questionar os sucessivos aumentos de preços, entre outras questões.

- Antecipar e financiar a reciclagem profissional através de gastos públicos pode ser uma importante alavanca para incorporar parcela da mão-de-obra do setor informal em setores mais modernos relacionados ao desenvolvimento econômico sustentável. O processo de transição energética envolve a transformação e aceleração da reconversão industrial e agrícola. Além disso, a criação de novos empregos é um dos três elementos considerados essenciais à aceitação social, junto com a garantia do poder de compra e a resiliência ⁵.
- Por fim, adotar medidas redistributivas para corrigir reduções do poder de compra das populações mais vulneráveis. Os impactos das políticas climáticas pesam mais nos orçamentos das famílias pobres ou distantes dos centros das cidades, mais afetados pelo aumento dos preços dos combustíveis ou por uma eventual precificação das emissões poluentes.

4. Considerações finais

A nova onda de privatizações em curso no Brasil, com foco nas empresas estruturantes do setor energético brasileiro, avança ignorando o contexto das graves crises ecológica e geopolítica que o mundo enfrenta. Ambas, marcadas por profundas incertezas, impõem transformações na organização industrial, assim como nas estruturas de governança que regem o setor de energia ao redor do mundo, provocando impactos econômicos, sociais e ambientais. As transformações necessárias para uma transição energética exitosa passam pela adaptação e expansão das infraestruturas existentes, para que se adequem aos atributos das novas fontes de energia e de consumo; investimentos em inovação; e necessitam de aceitação social.

Conforme exposto, o setor privado, regido por objetivos de remuneração de curto prazo, não é atraído pelos investimentos em infraestrutura ou em inovação – seja pelos longos prazos de retorno dos investimentos ou pelas incertezas envolvidas –, e não cabe a ele administrar a aceitação social às transformações que irão ocorrer. Dessa forma, seja pela existência de falhas de mercado ou pelas características dos investimentos necessários, cabe ao Estado liderar esse processo. Nesse sentido, as empresas estatais são ferramentas importantes, senão essenciais, para que o Estado possa atuar de forma sinérgica e eficiente nas transformações das atividades energéticas, zelando pela preservação do meio ambiente e para que os impactos sociais e os conflitos distributivos sejam administrados com equidade, garantindo uma transição energética justa.

⁵ de Perthuis, C. (2022).

Referências

- AKYUZ, Y. The commodity-finance nexus: twin boom and double whammy. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 24 (1), 2020.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Do desenvolvimentismo clássico e da macroeconomia pós-keynesiana ao novo desenvolvimentismo. **Revista de Economia Política**, v. 39 n° 2 (155), 2019.
- CARVALHO, F. J. J. C. DE. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. **Revista Análise Econômica**, ano 26, n. 50, p. 7–25, set. 2008.
- DE PERTHUIS, C. Climat: les cinq enjeux incontournables de la planification écologique. **The Conversation**, 2022. Disponível em: <<https://theconversation.com/climat-les-cinq-enjeux-incontournables-de-la-planification-ecologique-184517>>. Acesso em: 5 ago. 2022.
- FERRARI FILHO, F.; FONSECA, P. C. D. Which Developmentalism? A Keynesian– Institutional proposal. **Review of Keynesian Economics**, v. 3, n° 1, 2015.
- FMI (2020). Fiscal Monitor. State-Owned Enterprise: The Other Government. (Cap. 3), abril 2020.
- HIRSCHMAN, A. **The Strategy of Economic Development**. New Haven: Yale University Press, 1958.
- KALDOR, N. Public or Private Enterprise: The Issues to be Considered. *In: Public and Private Enterprise in a Mixed Economy*. The Macmillan Press LTD, 1980. (International Economic Association Series).
- KARWOWSKI, E.; CENTURION-VICENCIO, M. Financialising the state: recent developments in fiscal and monetary policy. **HAL Open Science**, Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01713028>>. Acesso em: 5 ago. 2022.
- KEYNES, J. M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- LODI, C. F. G. Transição Energética: Como as companhias petrolíferas estão se preparando para atuarem numa economia de baixo carbono. Disponível em: <<https://infopetro.wordpress.com/2021/09/05/transicao-energetica-como-as-companhias-petroliferas-estao-se-preparando-para-atuarem-numa-economia-de-baixo-carbono/>>. Acesso em: 5 ago. 2022.
- MAZZUCATO, M.; SEMIENIUK, G. Public financing of innovation: new questions. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 33, p. 24–48, 2017. Disponível em: <<https://academic.oup.com/oxrep/article/33/1/24/2972707>>. Acesso em: 5 ago. 2022.
- MOLLO, M. L.; FONSECA, P. C. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de Economia Política**, v. 33 n° 2, 2013.
- OCDE. **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais**. Paris: OECD Publishing, 2018a.
- OCDE. **State-Owned Enterprises and the Low-Carbon Transitions**. Paris: OECD Publishing, 2018b.
- PREBISCH, R. Public enterprises: their present significance and their potential in development. **Economic Bulletin for Latin America**, v. XVI, 1971. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10029/S7100341_en.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 5 ago. 2022.

REIS, C. F. Investimento público e desenvolvimento econômico: análise aplicada ao Brasil entre 1950 e 2006, com base em uma perspectiva teórica keynesiana e estruturalista. **OIKOS**, v. 10 ano VII, 2008.

SICSÚ, J. A relevância do orçamento de capital e do planejamento no pensamento de Keynes. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 11, nº 2, 2021.



www.crescebrasil.org.br

Realização:



SDS Edifício Eldorado, salas 106/109
CEP 70392-901 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3225-2288 – secretaria@fne.org.br

Filiada à



 /FNEengenheiros

 /fnengenheiros

 /FNESind

 www.fne.org.br