

**UFRRJ**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS**

**DISSERTAÇÃO**

**A ECONOMIA POLÍTICA DO BNDES: UMA ANÁLISE A PARTIR DO  
FINANCIAMENTO AO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO (2002-2022)**

**THAINÁ MENDES BAPTISTA DA SILVA**

**2023**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS**

**A ECONOMIA POLÍTICA DO BNDES: UMA ANÁLISE A PARTIR DO  
FINANCIAMENTO AO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO (2002-2022)**

**THAINÁ MENDES BAPTISTA DA SILVA**

*Sob a Orientação da Professora*

**Carla Hirt**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas**, no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas

Seropédica, RJ

Julho de 2023

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

d586e

da Silva, Thainá Mendes Baptista, 1994-  
A ECONOMIA POLÍTICA DO BNDES: UMA ANÁLISE A PARTIR  
DO FINANCIAMENTO AO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO (2002  
2022) / Thainá Mendes Baptista da Silva. - Rio de  
Janeiro, 2023.  
96 f.

Orientador: Carla Hirt. Dissertação (Mestrado). --  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,  
Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento  
Territorial - PPGDT, 2023.

1. Economia Brasileira. 2. Desenvolvimento. 3.  
BNDES. 4. Setor Elétrico. 5. Financiamento. I. Hirt,  
Carla, 1985-, orient. II Universidade Federal Rural  
do Rio de Janeiro. Programa de Pós Graduação em  
Desenvolvimento Territorial - PPGDT III. Título.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS



TERMO Nº 915 / 2023 - PPGDT (12.28.01.00.00.00.11)

Nº do Protocolo: 23083.052725/2023-19

Seropédica-RJ, 09 de agosto de 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E  
POLÍTICAS PÚBLICAS

THAINÁ MENDES BAPTISTA DA SILVA

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestra, no Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 14/07/2023

CARLA HIRT, Dr.<sup>a</sup> IFRJ  
(Orientadora, Presidente da Banca)

ROBSON DIAS DA SILVA, Dr. UFRRJ

DEBORAH WERNER, Dr.<sup>a</sup> UFRJ

(Assinado digitalmente em 18/08/2023 08:20 )  
ROBSON DIAS DA SILVA  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
DeptCE/IM (12.28.01.00.00.84)  
Matrícula: 1555307

(Assinado digitalmente em 28/09/2023 10:36 )  
DEBORAH WERNER  
ASSINANTE EXTERNO  
CPF: 068.867.096-23

(Assinado digitalmente em 20/09/2023 22:36 )  
CARLA HIRT  
ASSINANTE EXTERNO  
CPF: 009.083.850-56

Visualize o documento original em <https://sipac.ufrrj.br/public/documentos/index.jsp>  
informando seu número: **915**, ano: **2023**, tipo: **TERMO**, data de emissão: **09/08/2023** e o  
código de verificação: **83ef6bfcbc**

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer e dedicar essa Dissertação à:

Primeiramente, a Deus por me possibilitar chegar até aqui e conseguir realizar mais essa conquista na minha vida. Tudo vem dEle, inclusive meus sonhos e força para alcançá-los. Mesmo em meio a uma pandemia e vários obstáculos no trajeto, eu consegui!

Agradeço ao meu esposo Bruno, que sempre me apoiou, esteve aos meus lado durante o Mestrado e abraçou a ideia quando – em meio a pandemia – eu tive a ideia de ingressar nessa turma.

À minha mãe Rosangela, por toda dedicação, força e perseverança na minha criação, que me impulsiona a estudar, me formar e conquistar meus sonhos e objetivos. Espero um dia conseguir retribuir tudo o que ela fez e faz por mim, minha maior incentivadora na vida.

Aos meus irmãos, Thais e Raphael, por todo suporte prestado em todas as fases da minha vida até aqui. Me inspirando, me incentivando, me (re)direcionando a avançar.

À minha família por todo apoio emocional e incentivo, que me fazem buscar ser melhor a cada dia.

Aos meus amigos, de modo geral, por me “empurrarem” quando estava querendo desanimar.

Agradeço a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação) por apoiar e incentivar a Pesquisa no Brasil. Desejo que só aumente e que a população reconheça a importância disso!

Agradeço a UFFRJ, onde fiz minha graduação em Economia e, agora, faço minha Pós-Graduação. Sempre irá fazer parte da minha história e do meu processo de evolução pessoal e profissional.

Meu sincero obrigada a minha orientadora incansável, Dra. Carla Hirt, que me deu total suporte e contribuiu muito com o meu trabalho. Agradeço por todos os ensinamentos, dedicação e trocas que tivemos.

Agradeço também a Dra. Deborah Werner por participar da banca de defesa, por contribuir com seus textos e seus ensinamentos.

Agradeço ao meu professor Dr. Robson Dias, que foi meu professor também na graduação e, que me inspira a ser uma profissional melhor. Obrigada por toda a dedicação à profissão que exerce e por participar da minha banca de Defesa!

Agradeço a todos os professores do PPGDT/UFFRJ por todo compartilhamento de conhecimento e todo o suporte que me deram ao longo das disciplinas.

Meu obrigada aos meus colegas de turma PPGDT por incentivarem uns aos outros e compartilharem seus desafios e, assim mesmo, persistirem em meio à uma pandemia.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001.

“Providing adequate, affordable energy is essential for  
eradicating poverty,

improving human welfare,  
and raising living standard world-wide ”

(World Energy Assessment, 2000)

A menos que modifiquemos a nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nos acostumamos a ver o mundo.

(Albert Einstein)

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o papel do BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social) entre 2002-2022, com ênfase na atuação do Banco como financiador no setor elétrico e sua relevância ao desenvolvimento brasileiro, a fim de compreender como as medidas adotadas pelos Governos Federais brasileiros exercidos ao decorrer do período citado, direcionaram o Banco a executar diferentes papéis - o BNDES, como agente transformador é acionado de acordo com as iniciativas governamentais, conforme as estratégias e contingências de cada contexto.

No período compreendido entre 2003-2016, após uma onda de privatizações na década de 1990 e do racionamento de energia elétrica – contenção de energia após uma intensa crise no setor, resultante da falta de planejamento e necessidade de rápida ação govenamental –, o BNDES foi o principal financiador da retomada de crescimento do setor elétrico através do modelo de *project finance*. A partir de 2016, após a mudança de governo, o Banco mudou novamente sua atuação e retomou as pautas de desestatização.

**Palavras-Chave:** Desenvolvimento; Economia Brasileira; BNDES; Setor Elétrico; Financiamento.

## **ABSTRACT**

The present study aims to analyze the role of the BNDES (National Bank for Economic and Social Development) between 2002-2022, with emphasis on the Bank's performance as a financier in the electricity sector and the relevance to Brazilian development, in order to understand how the measures adopted by the Brazilian Federal Governments during the aforementioned period, directed the Bank to play different roles - the BNDES, as a transforming agent is activated in accordance with government initiatives, according to the strategies and contingencies of each context.

In the period between 2003-2016, after a wave of privatizations in the 1990s and electricity rationing – energy containment after an intense crisis in the sector, resulting from the lack of planning and the need for quick government action –, the BNDES was the main financier of the resumption of growth in the electricity sector through the project finance model. From 2016, after the change of government, the Bank changed its performance again and resumed the privatization guidelines.

**Key-words:** Development; Brazilian Economy; BNDES; Electric Sector; Financing.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS**

Figura 1 – Sistema Interligado Nacional (SIN)

Figura 2 – Sistema Elétrico Brasileiro

Figura 3 – Tipo de aproveitamento na Geração de Energia

Figura 4 – As Bacias Hidrográficas Brasileiras

Figura 5 – Bacia do Rio Amazonas

Figura 6 – Bacia do Rio Tocantins

Figura 87 – Esquema da Distribuição elétrica no Brasil

Tabela 1 – Reformas setoriais - principais mudanças ocorridas

Tabela 2 – BNDES: Participação dos contratos por segmento, a partir do número de contratações por fonte de energia, 2002-2014

Tabela 3 – BNDES: Participação de fonte de energia por região, conforme número de contratos, 2002-2014

Tabela 4 – Principais empresas Distribuidoras de energia elétrica privatizadas entre 2018 – 2022 financiadas via BNDES

## **LISTA DE GRÁFICOS**

- Gráfico 1: Participação dos contratos da Área de Infraestrutura, por valores, conforme CNAE 2.0, 2002-2014
- Gráfico 2: Dívida Líquida do Setor Público mensal (% PIB) – 1994-1999
- Gráfico 3: Resultado da Dívida Pública das Privatizações 1995-2000 (Em R\$ Bilhões)
- Gráfico 4: Desembolsos BNDES no setor de Energia elétrica em Milhões\* (R\$) em 2015
- Gráfico 5: Desembolso do BNDES para o Setor Elétrico em Milhões\* (R\$) entre 1995 e 2002
- Gráfico 6: Desembolso do BNDES para o Setor Elétrico em Milhões\* (R\$) entre 1995 e 2010
- Gráfico 7: Desembolso do BNDES para o Setor Elétrico em Milhões\* (R\$) entre 2003 e 2010
- Gráfico 8: Desembolso do BNDES para o Setor Elétrico em Milhões\* (R\$) entre 2011 e 2017
- Gráfico 9: Desembolso do BNDES para o Setor Elétrico em Milhões\* (R\$) entre 2015 e 2022
- Gráfico 10: Desembolso do BNDES para o Setor Elétrico em Milhões\* (R\$) entre 2019 e 2022
- Gráfico 11: Investimentos totais do BNDES para Indústria e Agropecuária
- Gráfico 12: Volume do SIN - Sistema Interligado Nacional (%)
- Gráfico 13: Desembolso do BNDES para a Geração de Energia Elétrica entre 2008 a 2022
- Gráfico 14: Desembolso do BNDES para a Distribuição e Transmissão de Energia Elétrica entre 2008 a 2022

## **LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS**

- ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica  
BACEN - Banco Central  
BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CCEE - Câmara de Comercialização de Energia Elétrica  
CCPE - Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão do Sistema Elétrico  
CDE - Conta de Desenvolvimento Energético  
CESP - Companhia Energética de São Paulo  
CMBEU - Comissão Mista Brasil-Estados Unidos Para o Desenvolvimento Econômico  
CMN - Conselho Monetário Nacional  
CNAE - Classificação Nacional de Atividades Econômicas  
CND - Conselho Nacional de Desestatização  
CPFL - Companhia Paulista de Força e Luz  
DNAEE - Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica  
EIA - Estudo de Impacto Ambiental  
EPE - Empresa de Pesquisa Energética  
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FND - Fundo Nacional de Desestatização  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo  
MAE - Mercado Atacadista de Energia  
MME - Ministério de Minas e Energia  
ONS - Operador Nacional do Sistema  
Pasep - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PDEE - Planos Decenais de Expansão Energética  
Pepe - Programa de Estímulo às Privatizações Estaduais  
PIS - Programa de Integração Social  
PND - Programa Nacional de Desestatização

PPI - Programa de Parcerias de Investimentos

Proinfa - Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica

PSI - Programa de Sustentação do Investimento

PT - Partido dos Trabalhadores

Selic - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

SIN - Sistema Interligado Nacional

TJLP - Taxa de Juros de Longo Prazo

TLP - Taxa de Longo Prazo

TSEE - Tarifa Social de Energia Elétrica

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>29</b>
<b>DESENVOLVIMENTO .....</b>	<b>32</b>
<b>Capítulo 1: O BNDES e o setor elétrico brasileiro.....</b>	<b>32</b>
<b>1.1: Breve histórico do BNDES e suas atribuições.....</b>	<b>35</b>
<b>1.2: A estrutura reorientada do BNDES a partir das iniciativas governamentais e suas estratégias.....</b>	<b>38</b>
<b>1.3: O BNDES e o Financiamento ao Desenvolvimento no século XXI.....</b>	<b>48</b>
<b>Capítulo 2: Análise do Desembolso do BNDES no setor elétrico brasileiro entre 2002 - 2022.....</b>	<b>51</b>
<b>2.1: Estratégias de Desenvolvimento adotadas no setor elétrico.....</b>	<b>53</b>
<b>Capítulo 3: A atuação do BNDES na geração e distribuição de energia nas regiões brasileiras.....</b>	<b>71</b>
<b>3.1: Análise do desembolso do BNDES para o setor elétrico por região – Geração de energia.....</b>	<b>74</b>
<b>3.2: Análise Análise do desembolso do BNDES para o setor elétrico por região – Distribuição e Transmissão de energia.....</b>	<b>81</b>
<b>4. CONCLUSÃO .....</b>	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>90</b>

## **1. INTRODUÇÃO**

O período entre 2002-2022 foi marcado por diversas mudanças nas estratégias voltadas ao desenvolvimento social e econômico brasileiro. Durante os governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2018-2022), as pautas socioeconômicas passaram por significativas transformações.

O papel do BNDES, segundo o seu estatuto fundador, é de ser “o principal instrumento do Governo Federal, nosso único acionista, para financiamento de longo prazo e investimento nos diversos segmentos da economia brasileira” (BNDES, 2023). Apesar disso, o papel executado pelo BNDES foi redefinido de acordo com a política econômica de cada período histórico, desde o seu surgimento.

Além disso, observa-se uma reorientação no sentido de se adaptar frente as transformações definidas de acordo com a política econômica em determinados contextos políticos do país.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (sem o Social) foi criado em 1952, com a finalidade de dar suporte financeiro ao processo de industrialização do país, em particular à indústria de base e de bens de capital. A ideia de surgimento do Banco decorreu dos estudos promovidos no âmbito da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos Para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU), fruto de negociações levadas a cabo pelo presidente Getúlio Vargas junto à Washington, no início da década de cinquenta (GOMES et al., 2002, p.18).

É notório como o BNDES tem sua estrutura modificada pelo Governo Federal que está vigente, transformando-se de acordo com as estratégias e orientação política. Dessa forma, o Banco trabalha para a financiar tais projetos, diante da conjuntura política e econômica em que está inserido.

No período compreendido entre 2002-2010, a economia brasileira que, além da mudança de governo (FHC para Lula), também passava por uma onda de novos projetos que visavam seu crescimento, foi marcada por um período de inserção de novas políticas de crédito na pauta econômica.

[...] foi no Governo de Fernando Henrique Cardoso que se definiu um bloco no poder de viés neoliberal, que se caracterizava pela hegemonia da fração bancária-financeira frente às demais frações do bloco dominante. Este

período contava também com as frações industriais nacionais, que se inseriram de forma subordinada aos movimentos da grande burguesia bancária-financeira externa - representada pelos fundos de pensão, os fundos mútuos de investimentos e os grandes bancos multinacionais e nacionais - representada pelos grandes grupos econômicos-bancários-financeiros nacionais que sobreviveram ao processo de globalização, seja devido à sua capacidade competitiva ou à associação subordinada a capitais estrangeiros. (HIRT, 2018, p. 269)

Nesse contexto, o setor elétrico, mais especificamente, “após o racionamento de 2001, passou por uma profunda reforma de seu marco regulatório (2004)” (WERNER, 2017).

O governo FHC adotou a estratégia de privatização das estatais do setor elétrico como uma de suas estratégias. Tal iniciativa foi uma continuidade do governo de Collor (1989 – 1992), em que foram criados o Programa Nacional de Desestatização (PND) e o Fundo Nacional de Desestatização (FND).

Estabelecido pela lei 8.031/1990, o PND foi apresentado à sociedade como um dos principais instrumentos para a reforma fiscal, ao associá-la a um programa mais amplo de privatização e saneamento fiscal, atrelando pela primeira vez o programa de privatização à política macroeconômica, no qual o ajuste interno pareceu ser a preocupação central, dentro de uma opção predominantemente fiscal (SAUER, 2002). Uma vez inserida no PND, a Eletrobrás e suas subsidiárias ficaram impedidas de realizar investimentos. (WERNER, 2017, p. 169)

Em suma, a reformulação do marco regulatório do Setor Elétrico da década de 1990, “buscou transformar um setor caracterizado pelo monopólio estatal em um setor competitivo, em que as decisões de investimento e planejamento decorressem da ação e expectativa de agentes privados.” (WERNER, 2017)

Dessa forma, foi necessário estabelecer novas instituições que respaldassem tais transformações setoriais, por exemplo, a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), do Operador Nacional do Sistema (ONS) e do Mercado Atacadista de Energia (MAE).

Conforme os processos iam se encaminhando, o Estado deu o suporte necessário para a intensificação das privatizações a partir de 1996, através dos protocolos de relação com o BNDES, os Estados interessados na liberação dos recursos financeiros do Banco, ofereciam em troca o compromisso de privatizar suas empresas.

A ajuda do BNDES foi bastante intensificada em 1997, possibilitando a transferência para o setor privado de numerosas empresas nos setores de energia elétrica, transporte e saneamento. Para tanto, a instituição financeira estatal condicionou o empréstimo aos entes federativos estaduais à venda de suas empresas. Além da retomada dos processos de privatização das distribuidoras federais Escelsa e Light, o governo FHC ampliou a abrangência do PND no setor de energia elétrica, incorporando ao programa as empresas geradoras do grupo Eletrobrás. Em abril de 1995, o Conselho Nacional de Desestatização (CND) aprovou a inclusão da Eletrobrás e suas subsidiárias de âmbito regional no Programa Nacional de Desestatização. Em maio, a holding e suas controladas Chesf, Furnas, Eletrosul e Eletronorte foram incluídas no PND pelo decreto nº 1.503. Formalmente, o programa passou a abranger todo o chamado sistema Eletrobrás, excetuando Itaipu e o segmento de geração termonuclear, por impedimento constitucional. (WERNER, 2017, p. 170)

Segundo Espósito (2012), a desestatização dessas empresas teve seu início incentivado a partir do controle do *déficit* público, já que o lucro obtido proporcionara momentaneamente a redução de tal déficit e das contas públicas federais.

De acordo com Espósito (2012):

O PND e o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal de cada Estado resultaram na atuação do BNDES como financiador nas seguintes modalidades: adiantamento de recursos aos estados da federação, que entre 1996 e 1998 representaram apoio de R\$898,4 milhões, valor que deveria ser pago com receitas das privatizações; e financiamento aos adquirentes nos leilões de privatização que totalizam um apoio financeiro de R\$5,7 milhões, a serem pagos pelos acionistas das concessionárias privatizadas ou pelos funcionários das estatais que participaram do leilão de privatização. (ESPÓSITO, 2012, p.207)

A atuação do BNDES ficou cada vez mais evidente através da liberação de recursos para a privatização de grandes empresas – como por exemplo, a Companhia Siderúrgica Nacional (1993), a Companhia Vale do Rio Doce (1997) e Embratel (1998) –, tornando-se o principal financiador das políticas do governo.

No setor elétrico não foi diferente. O Banco atuou em todo o processo de privatização das estatais, desempenhando uma atuação importante no gerenciamento do PND, dando todo o suporte financeiro aos estados, sobretudo por meio do Programa de Estímulo às Privatizações Estaduais (Pepe), em que financiava em até 50% do valor das empresas, e também, no gerenciamento de fundos de pensão das empresas estatais para atuarem em parcerias privadas com o objetivo de leiloar diversas empresas.

De acordo com levantamento efetuado em 2002 pelo banco, os programas de privatização das empresas de energia elétrica geraram uma receita de 2,2 bilhões de dólares e a transferência de dívidas no valor de 7,5 bilhões de dólares. Se considerada a venda de participações minoritárias, o resultado das privatizações no setor atingiu o montante de 31,9 bilhões de dólares. O mesmo levantamento informa que as operações de desestatização nos governos Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso resultaram em um acumulado de 105 bilhões de dólares. Os setores de energia elétrica e de telecomunicações, ambos com participações da ordem de 31%, concorreram decisivamente para esse resultado, suplantando a contribuição, também relevante, dos setores siderúrgico e de mineração (ambos com 8%), petróleo e gás (7%) e financeiro (6%) (CACHAPUZ et al., 2006, p.87).

Tal estratégia de desestatização, resultou em uma captação de recursos da União e estados R\$ 3,8 bilhões e R\$19,6 bilhões respectivamente. (WERNER, 2017)

Desse modo, as privatizações ocorridas no setor elétrico, sobretudo, acabou por recuperar a relevância do Banco na economia brasileira como principal investidor de tal estratégia, através dos modelos de financiamento apresentados.

De acordo com Espósito (2012), a Eletrobrás não foi a empresa que ocasionou esse crescimento nos créditos concedidos. Num primeiro momento, “A intenção seria a de manter a atuação da empresa estatal como financiadora setorial, embora suas subsidiárias tivessem sido incluídas no PND e estivessem impedidas de realizar investimentos.” Entretanto, tal empresa perdeu algumas atribuições importantes, como por exemplo, a função de planejamento, em que o próprio mercado direcionava os planos das empresas.

A proposta seria que a Eletrobrás e o BNDES fossem agentes de fomento à expansão setorial por meio de financiamentos – a Eletrobrás se concentrando em recursos subvencionados, e o BNDES dedicado ao financiamento de longo prazo a projetos de geração e transmissão de energia, ou ao plano de investimento de distribuidoras. Isso justificou a manutenção da Eletrobrás como gestora da Reserva Global de Reversão (RGR) e sua atribuição financeira em programas como o Programa de Universalização do Acesso, oriundo da lei 10.438/2002, depois redefinido como Luz Para Todos (Decreto 4.873/2003) e o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa). O BNDES foi parceiro da Eletrobrás no âmbito do Proinfa, oferecendo, a partir de 2004, condições diferenciadas de apoio financeiro aos investimentos em energia alternativa. (SOUZA, 2012, p.209)

Vale destacar que a atuação financeira da Eletrobrás não perdurou muito, já que voltou a investir a partir da crise de 2001, em que o racionamento de energia evidenciou os problemas e as dificuldades resultantes da estratégia adotada no

governo FHC, quando as empresas privadas eram responsáveis pelo planejamento e expansão setorial.

Sobretudo, pode-se destacar a relevância do BNDES desde a sua criação, seja de forma direta ou indireta, em que o Banco sempre esteve presente como agente financeiro do Setor Elétrico, independente da estratégia adotada pelos diferentes governos, demonstrando como a atuação do Banco se transforma de acordo com o planejamento federal vigente.

Segundo Werner (2017):

[...] o BNDES esteve, direta ou indiretamente, presente como agente financeiro nas diferentes fases pelas quais passou o Setor Elétrico brasileiro, desde a criação do banco, na década de 1950, sendo sua constituição mesmo vinculada à consolidação da infraestrutura requerida pelo projeto de industrialização. Quando de sua criação, a Eletrobrás assumiu a função de banco setorial, passando o BNDES a concentrar-se no financiamento a máquinas e equipamentos, inclusive para atender a demanda do Setor Elétrico. Já na década de 1990, quando avançou a privatização de empresas estatais, o BNDES apareceu como suporte financeiro da alteração da estrutura patrimonial do Setor Elétrico (WERNER, 2017, p.169).

Em decorrência das estratégias neoliberais de governo, das privatizações ocorridas durante o governo FHC (1995-2002) e da tomada de decisões nas mãos dos agentes de mercados, o racionamento de 2001 veio como um dos principais resultados de estratégias adotadas nos planos de governo.

O racionamento de 2001 teve como uma das principais causas o abandono do planejamento setorial de longo prazo, substituído por um *soi-disant* planejamento indicativo, no contexto do qual as decisões de investimento caberiam aos agentes em interação no mercado. É evidente a inspiração do paradigma neoliberal na reestruturação setorial, que transformou empresas estatais construídas ao longo de décadas em simples patrimônio a ser vendido na bacia das almas para fazer caixa e negociar com os grandes credores do Estado, ignorando a complexidade técnica do sistema e o papel estratégico do setor para o desenvolvimento país. (WERNER, 2017, p.172)

A privatização foi vista apenas como uma questão financeira e da necessidade de combater o déficit público, fazendo com que o governo ignorasse o fato de que o setor elétrico brasileiro era interligado nacionalmente e seria necessária uma operação centralizada do sistema.

Sendo assim, diante de um cenário de diversas transformações, o primeiro governo de Lula (2003 – 2007) foi marcado pela retomada da pauta do marco regulatório que havia sido reformado na década de 1990, com a criação de duas Leis que regulamentaria e planejaria estratégias direcionadas ao setor elétrico brasileiro.

Após a rodada de neoliberalização da década de 1990, com o governo FHC, em que são implementadas as políticas relacionadas ao Consenso de Washington (1989), os governos Lula e Dilma (2003-2015) primaram por políticas no campo progressista, porém, de acordo com Brandão (2017) mantiveram a macroeconomia conservadora, promoveram reformas da previdência que privilegiaram o mercado financeiro, apostaram em alianças com grupos conservadores relacionados ao rentismo e à especialização em commodities e eximiram-se do enfrentamento da questão urbana e regional. Para o setor elétrico, a despeito da retomada dos investimentos estatais, estes ocorreram em parcerias público-privadas, por meio das SPEs, o que forjou o caráter privado de investimentos públicos. Ainda, permitiu o processo de desnacionalização setorial, com a participação de multinacionais nos consórcios (WERNER, 2019, p.171).

Comprometido com o viés do governo em retomar pautas para o setor elétrico, o governo Lula criou o Programa “Luz para Todos”, em novembro de 2003. Até janeiro de 2016 “já tinha atendido cerca de 15,6 milhões de moradores das diversas regiões brasileiras, muitos desses morando em assentamentos rurais, reservas extrativistas, áreas quilombolas e terras indígenas” (LOPES, 2017, p. 141).

Tal Programa visa a diminuição da desigualdade social por meio da universalização do acesso à energia no meio rural, fazendo com o que áreas mais isoladas tivessem seu planejamento setorial mais consolidado, minimizando a pobreza energética em alguns locais.

De acordo com MAZZONE (2021), a pobreza energética pode ser definida conforme mencionado abaixo:

Em 1992, através do uso do termo fuel poverty, foi levado pela primeira vez à atenção pública global de forma sistemática o problema da incapacidade das famílias pagarem pelos serviços básicos de energia. Para a pesquisadora que cunhou o termo, Brenda Boardman (BOARDMAN, 2009), as famílias que gastam mais de 10% de sua renda em energia, ou trocam alimentos por energia, estão em uma situação de pobreza relativa de combustível. A impossibilidade de arcar com os custos dos insumos energéticos (do termo no inglês affordability) acarreta questões que extrapolam ao eixo econômico (MAZZONE, ET. AL, 2021, p.113).

Em 2002, por meio da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, a Tarifa Social de Energia Elétrica – TSEE foi criada. Através dela, descontos foram concedidos aos consumidores enquadrados na Subclasse Residencial Baixa Renda.

Além dos ganhos do LpT, existem quase 12 milhões de domicílios (15,89% do total de domicílios do país em Janeiro de 2021) beneficiados pela Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) (ANEEL, 2021). Desde 2015 tem havido uma redução geral do consumo de eletricidade devido à crise econômica (principalmente no setor industrial). Não obstante, o consumo residencial total entre 2015 e 2016 aumentou 1,3% (EPE, 2018). Isso é o oposto do que ocorreu durante a crise econômica de 1985, que levou os consumidores a reduzir o consumo de eletricidade. À primeira vista, tal fato pode ser interpretado como um êxito da TSEE, ao garantir o consumo de energia elétrica de baixa renda. No entanto, uma análise mais cuidadosa dos dados estatísticos mostra que o consumo residencial entre as famílias de baixa renda diminuiu drasticamente de 18.849 GWh/ano em 2014 para 13.329 GWh/ano em 2016<sup>1</sup> (MAZZONI, 2019, p. 125).

A partir de 2003, segundo o Relatório de Atividades do BNDES (2003), o banco retomou suas origens do fundamento para o qual foi criado:

O ano de 2003 marcou o reencontro do BNDES com suas origens de banco criado e orientado para ancorar o desenvolvimento brasileiro. Ao longo das décadas desde a sua criação, o BNDES foi o instrumento de sucessivos governos na saga de nosso processo de industrialização, primeiro como o banco do financiamento da infraestrutura, depois como o banco da indústria de base e, em seguida, da indústria de bens de capital e de produtos intermediários. [...] foi graças sobretudo ao apoio do BNDES que se estruturou no Brasil um parque industrial capaz de atender grande parte da demanda interna e da crescente demanda de exportações. [...] na década de 1990, entretanto, ocorreu uma profunda inflexão na dinâmica do Banco, que, em face da orientação superior da política econômica, se desviou de suas atividades tradicionais de suporte ao setor produtivo novo para se tornar, prioritariamente, um gestor da transferência de ativos públicos para o setor privado. [...] o BNDES cumpriu disciplinadamente o seu papel, mas o papel que lhe foi atribuído estava em contradição com as suas finalidades legais e históricas. Com a nova orientação política derivada da eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva, esta diretoria entendeu como sua tarefa prioritária redefinir a estratégia do Banco. [...] A década de 1990 nos legou um banco de desenvolvimento que se tornava progressivamente um banco de investimento com estritos critérios de mercado. Nós colocamos como

---

<sup>1</sup> [...] a partir de 2014 verificou-se um quadro de crescente deterioração da capacidade fiscal do governo federal que impedia a continuidade de alocação de recursos públicos para custear o programa TSEE. Ao mesmo tempo, houve o reconhecimento de que parcela expressiva dos beneficiários não se enquadrava nos critérios de renda estabelecidos para essa política social. Destarte, foi realizado um esforço de “limpeza de cadastro” a partir de 2014 por meio do cruzamento de dados com outras bases cadastrais de políticas públicas, visando a identificar e excluir beneficiários que não faziam jus ao subsídio. O resultado dessa depuração foi uma redução significativa na quantidade de beneficiários do programa, que passou a oscilar em torno de 9 milhões de domicílios ao longo dos anos seguintes até 2020. Então, verificou-se novamente um forte incremento na quantidade de famílias beneficiadas pela TSEE, alcançando a marca de 12 milhões no início de 2021 (FILHO, Edson; HOMSY, Guilherme, 2023, p. 6).

objetivo imediato restaurar plenamente o banco de desenvolvimento como braço operacional de políticas industriais, que também tiveram de ser recuperadas no novo contexto político (RELATÓRIO DE ATIVIDADES DO BNDES, 2003, p.19).

Mais precisamente, em 2004 iniciou-se o processo do novo marco regulatório, em que o BNDES recuperou seu papel de agente financeiro como ator fundamental no projeto de expansão do setor Elétrico, a partir da estratégia financeira denominada *project finance*.

O planejamento da expansão do Setor Elétrico deveria voltar a ser de responsabilidade direta de um organismo federal. De outro lado, os leilões baseados em concessão onerosa, que sagrava vencedores os que se dispusessem a pagar maior ágio sobre o preço teto do MWh, deveriam ser substituídos pelo modelo de concessão, em que os leilões seriam vencidos pelas empresas que ofertassem as menores tarifas, sob a modalidade licitatória referente ao leilão de menor preço. Essas medidas seriam implantadas com a promulgação das leis 10.847 e 10.848, 15 de março de 2004, que estabeleceram o “Novo Marco Regulatório do Setor Elétrico”. (WERNER, 2017, p. 173)

O *project finance* tornava rentável o próprio projeto através do fundo público via BNDES com taxa de juros barata através da parceria público x privada. Essa estratégia pode-se ser compreendido como estratégia de financiamento a um projeto que se classificam como independentes dos investidores legalmente, em que os financiadores tornam-se responsáveis por assumir o fluxo de caixa a ser gerado. O que caracteriza esse tipo de financiamento é justamente a garantia estar nos ativos e no fluxo de caixa dos investidores, distinguindo este modelo dos demais.

No setor Elétrico, segundo Werner (2017), os riscos de tal projeto estariam pautados nas fases iniciais de implantação, já que “a sobreposição poderia vir a prejudicar a fase de operação do projeto”.

Considerando o foco nos riscos como característica do modelo de financiamento do *project finance*, verifica-se que o marco regulatório de 2004, ao buscar reduzir os riscos de mercado com os contratos de longo prazo; reduzir os riscos ambientais com a exigência de licenciamento; permitir a retomada dos investimentos da estatal Eletrobrás; e proporcionar um ambiente institucional favorável ao funcionamento setorial, reduzindo os riscos políticos, além de permitir a associação de capital público e privado na implementação de novos projetos, favoreceu a estruturação do *project finance* como forma de financiamento setorial (SIFFERT et al., 2009, p.33).

A Lei nº 10.847 foi responsável por criar a Empresa de Pesquisa Energética – EPE, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, tinha a função de “submeter o planejamento da expansão energética às estratégias de desenvolvimento.” (WERNER, 2017, p.173)

Segundo Werner (2017), uma das funções dessa empresa era prestar serviços por meio de estudos e pesquisas que tinham por foco o subsídio do planejamento em energia elétrica, carvão mineral, petróleo e gás etc, que estavam diretamente ligados aos Planos Decenais de Expansão Energética – PDEE.

A experiência da crise setorial que conduzira ao racionamento servira para evidenciar as graves consequências do abandono do planejamento setorial e a entrega virtual do setor às determinações do mercado, isto é, dos interesses do setor privado. Assim, com a criação da EPE, seus estudos e pesquisas viriam subsidiar a formulação, o planejamento e a implementação de ações do Ministério de Minas e Energia, no âmbito da política energética nacional. A EPE assumia, assim, o papel que havia sido da Eletrobrás até a década de 1980, quando vigia um setor energético quase totalmente estatal. (WERNER, 2017, p. 174)

A Lei 10.848 foi criada com o objetivo de regulamentar o aspecto comercial de energia, alterando alguns pontos do marco de 1990, “estabelecendo o leilão do tipo menor preço como critério para a participação nas licitações de empreendimentos e institui contratos de energia de longo prazo.” (WERNER, p.174)

Além disso, a Lei autorizou a criação da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE, cuja a finalidade era possibilitar a comercialização de energia elétrica.

A CCEE veio substituir o Mercado Atacadista de Energia (MAE), criado na década de 1990, e é regulada pela Aneel. A comercialização de energia elétrica ocorre entre concessionárias, permissionários e autorizados de serviços e instalações de energia elétrica, bem como destes com os consumidores, desde que façam parte do Sistema Interligado Nacional – SIN, e se efetiva no Ambiente de Contratação Regulada (ACR), para abastecer o mercado regulado, ou no Ambiente de Contratação Livre (ACL), para abastecer o mercado livre. (WERNER, 2017, p. 174)

A Lei 10.848/2004 foi responsável também pela exclusão da Eletrobrás e suas controladas do Programa Nacional de Desestatização, em que tais empresas puderam retomar seus investimentos.

A Lei 11.079 criada em dezembro de 2004, foi fundamental para a retomada dos investimentos estatais, por meio das licitações e contratações de parceria público-privada na administração pública.

Assim, nesse novo contexto legal-institucional, livres das restrições que lhes impunha o Programa Nacional de Desestatização (PND), as empresas estatais do setor puderam retomar seus investimentos, em um modelo que se pode considerar híbrido, em que coexistem empresas públicas e privadas. Em muitos casos, que cresceram com o tempo, foram-se constituindo sociedades de propósitos específicos em que empresas estatais se associaram a empresas privadas, sempre em condição minoritária, através da engenharia financeira do project finance. Este constituirá o novo padrão adotado pelo BNDES para financiamento dos projetos de investimento setoriais. (WERNER, 2017, p. 175)

Dessa forma, diante da sua segurança institucional e jurídica, o marco regulatório fez com que o BNDES adotasse o modelo de financiamento do *project finance* para iniciar a expansão do setor elétrico bem como seu crescimento.

Com um “apagão” na história recente, grande potencial hidrelétrico a ser explorado e dimensões continentais a serem abastecidas, urge a necessidade de investimentos vultosos no setor elétrico brasileiro. O novo marco regulatório de 2004 procurou atrair tanto o capital privado quanto o público para atender à demanda desse bem que é base universal do desenvolvimento econômico nos dias de hoje (SIFFERT et al., 2009, p.33).

O Banco aprovou em janeiro de 2007 a redução das taxas de juros para os segmentos de geração, transmissão e distribuição de energia, produção e distribuição de gás, ferrovias, portos, aeroportos, rodovias, saneamento e transportes urbanos. As taxas de juros ficaram em média 60% inferiores às de 2005. A taxa de juros total dos empréstimos do BNDES se compunha de TJLP, mais remuneração básica, mais risco de crédito de até 1,8%, conforme risco do beneficiário. (HIRT, 2018, p. 326)

As citações acima referem-se como durante o Governo de Lula (2003-2010) o Banco atuou em processos de expansão do setor Elétrico, atraindo capital privado e público, principalmente após o apagão. Além disso, apesar de ter conseguido romper com a onda de privatizações das empresas estatais desencadeada nos governos antecessores, o governo de Lula se baseou nos modelos de PPPs (Parcerias Público-Privada) para acentuar a participação do BNDES.

A partir de 2016, após Temer assumir a Presidência, o cenário modifica-se. O Banco reformulou suas políticas operacionais de acordo com as novas premissas estabelecidas para as concessões e privatizações que iriam ocorrer, porém algumas

iniciativas governamentais nos índices econômicos das taxas de juros de mercado fizeram com que o Banco perdesse seu espaço nos financiamentos em relação à outros bancos privados.

Nesse contexto, vale mencionar que o mercado como todo só existe porque o Estado está o regulamentando e dando suporte necessário para que ele se movimente. A atuação estatal, sendo assim, é mais do que apenas uma ação pontual – não apenas em momentos de crise ou em áreas de desinteresse privado -, afastando a ideia de que o Estado apenas age quando não há interesse da iniciativa privada.

Corroborada pela mudança da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) – Taxa que servia de referência e parâmetro para os empréstimos gerados pelo BNDES – para Taxa de Longo Prazo (TLP) – medida adotada pelo Governo Temer em 2016 –, BNDES foi perdendo atratividade financeiramente como banco público de fomento a investimentos.

Com a retirada da TJLP, a taxa cobrada pelo BNDES se aproximou dos valores de mercado cobrado por outros bancos privados. Consequentemente, isso fez com que o financiamento de longo prazo de diversos setores fossem encarecidos e desestimulados, ocasionando a perda de investimentos na economia brasileira, impactando no emprego e na renda.

Os mecanismos parafiscais de *funding* (FAT, PIS-Pasep e, mais recentemente, os empréstimos do Tesouro lastreados na emissão de dívida pública, etc.), conjugados a uma regra de formação da TJLP que reservava espaço discricionário na fixação do custo básico do crédito do BNDES, oferecia às autoridades monetárias a capacidade de proteger o núcleo mais produtivo da formação de capital dos efeitos do patamar – caso esse fosse entendido como excessivo – dos juros básicos requeridos para atrair e manter recursos externos de portfólio em escala que estabilize a inflação via canal do câmbio (MITERTOFF, 2018, p. 882)

Sendo assim, o Estado se absteve de definir a TJLP, entregando para o mercado o poder de definição das taxas de juros do BNDES, privilegiando somente o interesse financeiro e prejudicando o crescimento econômico.

A mudança de cálculo da TJLP faz parte de um conjunto de medidas e reformas que visam diminuir a atuação do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social, entregando para o mercado inclusive

a gestão das políticas públicas, como no caso da reforma da previdência e no congelamento dos gastos públicos em saúde e educação. O desmonte dos bancos públicos é mais uma peça deste quebra-cabeça. (MANZANO, 2017, s/p.)

Segundo Marcelo Manzano (2017), “Sob a alegação de que, para manter a TJLP em patamares inferiores à Selic, gerava-se um custo fiscal indesejável, e uma distorção na política monetária preferiram cortar a única fonte de financiamento efetivo no Brasil para o investimento de longo prazo”

Por fim, no governo de Bolsonaro (2018 - 2022), o BNDES teve seus recursos limitados em relação ao seu papel de fomento da economia, observando-se um encolhimento do Banco. Segundo Torres (2022), “A redução entre 2015 e 2021 foi da ordem de 85% em termos reais.”

Vale mencionar a independência do Banco Central, por meio da Lei Complementar, vigorada em fevereiro de 2021. Essa autonomia do Banco fez com que as taxas de juros ficassem sem regulamentação necessária, a partir do momento em que não precisa mais se subordinar ao Ministério da Economia.

Segundo a abordagem de Soares (2021):

A ideia inicial seria manter a inflação mais baixa e controlada, sem tanta volatilidade e sem prejuízo econômico. A literatura econômica e a experiência internacional mostram que a autonomia do Banco Central está associada a uma inflação mais baixa e menos volátil, sem prejuízos ao crescimento econômico. É importante ressaltar que situações de inflação elevada são especialmente custosas para as pessoas de renda mais baixa, com menor acesso a instrumentos que as protejam da inflação ou menor educação financeira. O sistema de metas de inflação, com atuação autônoma do BC garantida em lei, é essencial para garantir que esses cidadãos estejam protegidos dos malefícios de uma inflação alta. As evidências também indicam que a maior autonomia do banco central contribui para a estabilidade do sistema financeiro (SOARES, 2021, p.2).

Porém, a atual dificuldade é com relação ao juros abusivo praticado no Brasil, afetando diretamente a TLP, que é a taxa a ser utilizada pelo BNDES para os novos contratos, pré-fixada, e é anunciada a cada mês pelo Banco Central. Sem regulamentação como antes e de forma independente, o BACEN tem mais autonomia para calcular tal taxa.

Além disso, durante o governo Bolsonaro, mais uma vez o BNDES assumiu um caráter de coordenador do governo para concessões e privatizações,

ingressando em uma onda de desestatizações, adaptando-se ao planejamento e direcionamento governamental.

No setor de energia, após a terceira tentativa – sendo a primeira no governo FHC e a segunda no de Temer – a mais recente privatização da Eletrobrás, que é a maior empresa de energia da América Latina, ocorreu em junho de 2022, teve como responsável principal da venda o BNDES.

Dessa forma, o BNDES possui sua estrutura reorientada pelo Governo e as estratégias que se desenvolvem. O papel do BNDES junto ao Estado é possibilitar e viabilizar a realização dos financiamentos pautados nos objetivos do planejamento estatal vigente. O Setor Elétrico, como também os outros setores, passaram por diversas fases, contando direta ou indiretamente, com o financiamento do BNDES em seus projetos, seja de privatização ou de expansão.

## **1.1 OBJETIVOS**

O presente estudo tem como objetivo geral analisar o papel do BNDES no financiamento do setor elétrico brasileiro no período entre 2002 – 2022 e sua reorientação estrutural a partir das estratégias adotadas em cada plano de governo.

### **1.1.1 Objetivos Específicos**

- Dissertar sobre o papel o Estado e como o BNDES se reorganiza de acordo com as estratégias traçadas em cada Governo entre os anos de 2002 e 2022;
- Analisar o papel do BNDES no financiamento do setor elétrico e seu rebatimento no referido setor entre os anos de 2020 e 2022;
- Analisar os desembolsos do BNDES sobre o setor elétrico no contexto regional brasileiro entre os anos de 2002 e 2022.

## **1.2 METODOLOGIA**

O presente estudo conta com revisão bibliográfica de caráter interdisciplinar que utiliza a revisão literária, elaborada com base em material já publicado: livros, artigos e dissertações, por meio de materiais impressos ou acessados via internet, como também conta com conteúdos de pessoas<sup>2</sup> ligadas diretamente ao BNDES. Dessa forma, serão analisados conteúdos gráficos retirados do próprio site do Banco, em materiais já publicados.

A pesquisa tem como intuito abordar a atuação do Banco no Desenvolvimento Regional Socioeconômico brasileiro no período entre 2002 – 2022, analisando as diferentes fases de financiamentos para o setor elétrico e, como sua estrutura se reorienta a partir do planejamento socioeconômico: em determinados momentos como financiador direto e, em outros, indireto.

Além disso, buscou-se verificar como a inflexão neoliberal da década de 1990 proporcionou um contexto de abertura da economia brasileira aos mercados internacionais competitivos, retirando o controle sobre as importações e, também, a proteção estatal sobre a indústria e sobre a expansão das infraestruturas no país.

Dessa forma, a necessidade de compreender o papel do BNDES nas diferentes dimensões políticas, sobretudo no setor de energia, trouxe à análise desse trabalho o debate de temas políticos e como o Banco se modifica conforme o planejamento do governo federal.

O Banco é o lugar onde se elaboram estratégias e, também, o produto de estratégias. Dialogando com o que argumenta Novoa (2015) acerca dos processos decisórios do BNDES, é possível identificar “três círculos decisórios emaranhados: do Banco, no Banco e para o Banco. O primeiro trata do processo interno e formal propriamente dito, o segundo trata de espaços semiformais forjados no BNDES por capitais e blocos de capital, e o terceiro refere-se à agendas construídas fora do Banco e para ele” (HIRT, 2018, p.21)

Ao longo do trabalho é abordado a relação entre sociedade, Estado e o setor elétrico brasileiro e como essas esferas foram impactadas com os financiamentos

---

<sup>2</sup> Marcelo Miterhof é Economista e funcionário do BNDES e já compôs a direção da Associação de Funcionários do Banco.

provenientes do BNDES e como tais recursos impactaram os resultados na economia e nas melhorias sociais.

Como a dimensão política está diretamente interligada com os programas e projetos estatais, cujos resultados são influenciados pelo processo político somado à instituições com interesses específicos e voltadas para iniciativas governamentais.

Segundo Frey (2009, p. 215), a dimensão político processual influencia diretamente “a dimensão material de política (isto é, fins, impactos, etc.)”. Isto corrobora o fato de que os resultados gerados a partir da esfera política e suas estratégias adotadas abrangem os diversos grupos sociais, fazendo com que as políticas possam ou não ser reavaliadas.

Um exemplo disso é o BNDES, que na última década chegou a ser “uma das maiores agências de fomento do mundo, e que tem se consolidado nos últimos anos como um instrumento ativo tanto da política interna quanto da política externa do governo. Trata-se de uma instituição emblemática, através da qual é possível entender como e quais projetos políticos e econômicos foram postos em prática desde a sua criação”. (HIRT, 2018)

O propósito de analisar o multifuncionalismo do Banco a partir das perspectivas de Estado e sociedade e compreender como tais iniciativas sociais e econômicas, elaboradas pelos governos ao decorrer dessas duas décadas, refletiram no setor elétrico brasileiro, foram as motivações para a realização da presente pesquisa.

Esta dissertação está estruturada da seguinte forma: o capítulo 1 analisará o papel do BNDES no desenvolvimento do setor elétrico brasileiro entre 2002-2022, bem como a função do Estado como elaborador das políticas se transcorreu nas conjunturas apresentadas. Além disso, pontuar os principais acontecimentos e mudanças ocorridas nos diferentes governos, bem como o contexto em que a economia brasileira estava inserida e as principais estratégias adotadas.

O capítulo 2 abordará o desembolso do BNDES – retirados do próprio site do BNDES – frente ao setor de energia e fazer uma análise do decorrer dos diferentes tipos de dimensões políticas e estratégias governamentais que o Brasil adotou ao longo dos anos.

Com isso, pretende-se analisar os principais resultados socioeconômicos – através da mensuração de acesso da população à energia elétrica – desencadeados ao longo dos anos no setor de energia, bem como apresentar os investimentos e financiamentos do Banco para o recorte setorial. Também pontuará as principais empresas do setor de energia elétrica que obtiveram maior recebimento de recursos provenientes do banco em quantidade de operação.

Por fim, apresento as considerações finais deste trabalho.

## **Capítulo 1: O BNDES e o setor elétrico brasileiro**

O BNDE<sup>3</sup> (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) foi criado em 1952 e, desde então, atua de modo associado às diretrizes dos Governos, considerando outras relações e agentes que orbitam em torno do Estado.

Conforme apontado por Hirt (2018), “não se comprehende a geografia operacional do BNDES analisando-a em separado das demais instituições e agentes que orbitam em torno do Estado, tampouco desconsiderando a arquitetura das frações de classe no bloco no poder e na cena política nacional”.

O Banco auxilia no financiamento de projetos, podendo contribuir para o desenvolvimento regional socioeconômico do Brasil, mesmo em momentos de instabilidade econômica. Contudo, é uma escolha política mantê-lo eficiente na escolha dos direcionamentos dos seus investimentos.

O amplo conceito de desenvolvimento possui uma série de definições diferentes. Segundo o entendimento de Furtado (1961, p.115-116), no viés econômico, “desenvolvimento é, basicamente, aumento do fluxo de renda real, isto é, incremento na quantidade de bens e serviços por unidade de tempo à disposição de determinada coletividade”.

O desenvolvimento pode ser compreendido “como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Desenvolvimento nada mais é que o crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano” (p.40).

Não se abstendo apenas ao fluxo de renda, o conceito de desenvolvimento também refere-se ao alargamento dos horizontes de possibilidades de transformações estruturais, conforme abordado por Carlos Brandão (2008):

O processo de Desenvolvimento envolve e exige transformação estrutural em vários aspectos (produtivo, social, regional etc) e resulta de variadas e complexas interações sociais tecno-produtivas, todas voltadas ao aumento de autodeterminação da sociedade. Deve promover a ativação de recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos, buscando ampliar o campo de ação e aumentando a liberdade de decisão. Exige, necessariamente, envolvimento e legitimação de ações disruptivas; portanto, envolve tensão, eleição de alternativas, segundo horizontes

---

<sup>3</sup> A transformação do BNDES, incluindo o “S” de “Social” no nome, ocorreu em 1982.

temporais de curto, médio e longo prazos. As políticas de desenvolvimento devem agir sobre a totalidade do tecido sócio-produtivo; pensar o conjunto territorial como um todo sistêmico, promovendo ações concertadas naquele território. Ou seja, por um lado, explorar de forma mais criativa possível suas externalidades positivas e vantagens, não apenas de âmbito estritamente local, mas, também, políticas de desenvolvimento em escala (micro, meso e macro) regional, constituindo mesas de comprometimento e identificação das forças contrárias ao avanço da construção da eficiência e da eqüidade (BRANDÃO, 2008, p. 153).

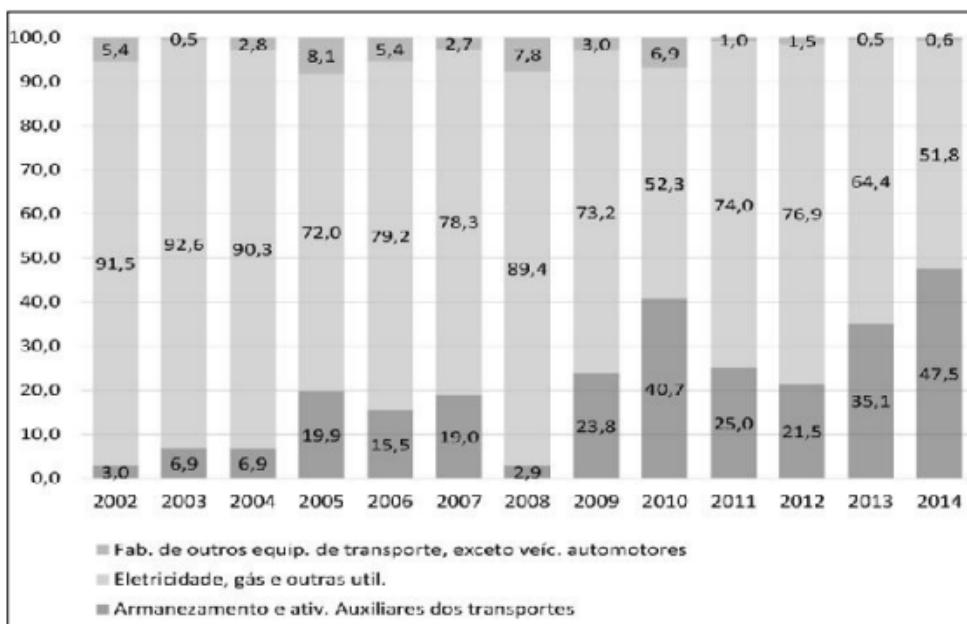
Durante diversos períodos da história e em variados setores, houve investimento e suporte financeiro realizados através do Banco. No setor elétrico não foi diferente.

Dito isto, a fim de compreender como se deu o processo de desenvolvimento do setor elétrico brasileiro e a história recente do desenvolvimento, o período compreendido entre 2002 e 2022 a pesquisa abrange o último ano do governo do presidente FHC (1998-2002), o mandato dos presidentes Lula (2003-2006 / 2007-2010), Dilma (2011-2016), Michel Temer (2016-2017) e Jair Bolsonaro (2018 – 2022).

O setor elétrico brasileiro, que ao longo do processo de industrialização (1930-1980) tornou-se monopólio estatal, sobretudo com a constituição das Centrais Elétricas Brasileiras (1962), passou por profundas transformações a partir da década de 1990, em meio às crises fiscal e financeira do Estado na década anterior, que legitimaram a Reforma de Estado sob a influência de ideários neoliberais estabelecidos pelo Consenso de Washington, de 1989 (WERNER, 2019, p.159).

Para compreender a relevância dos investimentos do BNDES recebidos no setor energético dentro da Área de Infraestrutura, é possível verificar que tal setor adquiriu grande presença na carteira de projetos, conforme Gráfico 1 abaixo.

**Gráfico 1: Participação dos contratos da Área de Infraestrutura, por valores, conforme CNAE 2.0, 2002-2014**



Fonte: WERNER (2017).

Diante disso, parte a necessidade de compreender o porquê desta relevância do Setor Elétrico na carteira de projetos da Área de Infraestrutura do BNDES. Segundo Werner:

Uma primeira resposta seria as demandas das empresas que atuam em cada um dos setores. Outras respostas possíveis: diferenças na condução das políticas setoriais, visto que a área de infraestrutura contava com forte atuação planificadora do Estado, por parte da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME); e a magnitude dos recursos necessários a cada um dos projetos financiados, ou seja, uma questão de escala dos investimentos. (WERNER, 2017, p. 185)

A fim de analisar o papel do BNDES no desenvolvimento regional brasileiro, através do recorte setorial apresentado, esse capítulo aborda e analisa a atuação do Banco e sua estrutura reorientada, frente às diversas estruturas políticas e iniciativas elaboradas ao setor elétrico.

## **1.1: Breve histórico do BNDES e suas atribuições**

De modo geral, os bancos de desenvolvimento possuem a responsabilidade de atuar no empréstimo de fundos do governo a empresas e/ou setores para executar projetos de médio e longo prazo, que gerarão impactos positivos econômicos e sociais.

Eles atuam também em determinados momentos em que os projetos não despertam interesse nas iniciativas privadas e bancos comerciais, alinhados às expectativas governamentais.

Ademais, há três principais atuações dos bancos de desenvolvimento: 1) Avaliar a escassez de recursos e promover ações com intuito de promover novos setores; 2) Financiar projetos de longo prazo ou com pouco retorno financeiro, porém com alto retorno social; 3) Assumir o papel de promoção de possíveis oportunidades que não reconhecidas ou que não sejam de interesse do setor privado.

Criado em 1952 como uma Autarquia Federal, o BNDES nasceu num período em que o tema do desenvolvimento, associado à ideia de industrialização e de necessidade de planejamento e ação estatal, passou a fazer parte da agenda do governo federal pela primeira vez na história do país. Assim, sua principal função era fomentar a industrialização e o desenvolvimento do setor produtivo brasileiro. (HIRT, 2018, p. 17)

O BNDES, desde a sua criação em 1952, atua de modo associado às diretrizes dos Governos. Sua finalidade principal é a de “dar suporte financeiro ao processo de industrialização do país, em particular à indústria de base e de capital” (WERNER, 2017).

Como exemplo da atuação associada às diretrizes governamentais, entre os anos de 2008 e 2015 o BNDES pode ser considerado um dos maiores bancos de fomento do mundo, uma vez que atuou de forma significativa na exportação de bens e serviços (sobretudo de engenharia) de empresas brasileiras, e aumentou de forma significativa as operações junto a micro, pequenas e médias empresas no Brasil (HIRT, 2018).

Atualmente as diretrizes governamentais redimensionaram (descapitalizando, por exemplo) e reorientaram as ações do Banco, de modo que ele perdeu de forma

significativa o protagonismo como agente de fomento de investimentos produtivos e de exportação de bens e serviços.

Seja como for, o Banco possui a responsabilidade de atuar nos financiamentos de empresas ou setores para executar projetos socioeconômicos de longa duração. Além disso, financiar setores que teriam potencial no futuro, mas que no momento não seriam de interesse de outros bancos comerciais, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento setorial no contexto regional brasileiro.

Essa Instituição governamental se adapta ao planejamento de desenvolvimento dentro das estratégias de projeção e crescimento econômico de acordo com os governos vigentes. O BNDES exerce um papel fundamental para o desenvolvimento da economia regional, mesmo em momentos de instabilidade econômica.

Dessa forma, desde a sua criação, o Banco atua de acordo com as forças políticas, nos processos de reorientação da dimensão política e transformações territoriais em diversos segmentos sociais e econômicos.

Apesar de as privatizações já estarem presentes em alguns Governos anteriores, estas foram intensificado por diretrizes do governo FHC a partir de 1990 e, assim, o Banco se dedicou a financiar a desestatização de grande parte das empresas estatais e de setores que estas dominavam.

É a partir do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) que o processo de privatização das estatais do Setor Elétrico é levado a cabo, tanto pelo aprofundamento do PND, quanto pelo estabelecimento da Lei das Concessões (lei nº8.987, de 15 de fevereiro de 1995). A reformulação do marco regulatório do Setor Elétrico, no âmbito da lógica neoliberal que pautou as reformas de Estado da década de 1990, buscou transformar um setor caracterizado pelo monopólio estatal em um setor competitivo, em que as decisões de investimento e planejamento decorressem da ação e expectativa de agentes privados. (WERNER, 2017, p.69)

Vale citar que após a privatização iniciada na década de 1990 – comandada pelo governo de Fernando Collor –, o Banco atuou um importante papel em três setores: planejamento e manutenção das privatizações; financiamento das compras de participações de ações em várias empresas estatais e; envolvimento em diversas operações de grande escala.

Nesse período, embasado pela ideologia neoliberal, o BNDES atuou constituindo novos mercados que tornassem a energia em ativos financeiros. O Banco é central na conformação de interesse da rentabilidade e da composição dos mercados.

Segundo Souza (2012):

[...] Nos anos 1990, a instituição recuperaria sua posição chave à política econômica do governo federal, agora dando suporte técnico/administrativo e financeiro às privatizações de empresas públicas, inclusive com participações em consórcios de compradores. Sob os governos Lula, sobretudo no 2º mandato, a atuação do banco esteve norteada pelo objetivo de acelerar o processo de conglomeração da economia. (SOUZA, 2012, p.2).

Após isso, nos governos do PT, o Banco se reconfigurou novamente, através de novas formas de intervenção do Estado na economia, segundo Vainer e Braga (2017, p.7), “seja através de associações diretas entre empresas privadas e estatais, de que é exemplar o setor elétrico, seja através de um maciço suporte financeiro estatal a empresas privadas – nacionais e estrangeiras.”

De forma geral, os bancos de desenvolvimento se especializam na oferta de financiamento a projetos de longo prazo, onde no mercado não teriam recursos disponíveis para tal.

Analizando o papel do BNDES nesse contexto, o banco possui a responsabilidade de atuar nos financiamentos de empresas ou setores para executar projetos socioeconômicos de longa maturação, financiando setores importantes e com potencial de expansão para o desenvolvimento socioeconômico a longo prazo.

Pode-se concluir assim, que o BNDES atua como um Banco Nacional voltado à iniciativas capazes de incentivar o Desenvolvimento Social e Econômico no Brasil, que se move de acordo com as diretrizes e estratégias traçadas pelo Governo vigente, o qual será abordado no próximo tópico.

## **1.2: A estrutura reorientada do BNDES a partir das iniciativas governamentais e suas estratégias**

Historicamente, desde a sua criação, o BNDES sempre esteve presente destinando seus recursos conforme os projetos socioeconômicos eram apresentados pelo Governo. Isso é uma característica do Banco: ter sua estrutura reorientada a partir das estratégias políticas em cada configuração de governo e contexto econômico.

A partir da sua fundação em 1952 até 1967, o Banco destinava, principalmente, seus recursos para empresas e instituições do setor público. Dentro desse período vale destacar o período compreendido entre 1955 e 1964, que “a participação das instituições públicas nos desembolsos do Banco começava a retroceder” (HIRT, 2018). Tal período teve como característica marcante, o desenvolvimento das indústrias fortemente concentradas no Sudeste brasileiro, que eram alimentadas pelas integrações dos mercados presentes na região.

Parte da década de 1960 e 1970, BNDES caracterizou-se como um focal no fomento das políticas, repassando os recursos por meio dos bancos estatais, apresentando uma expansão de “acesso aos recursos provenientes da poupança compulsória - que eram crescentemente concentradas no Banco - facilitando a implementação de políticas regionais de desenvolvimento” (HIRT, 2018).

A partir de então, o desenvolvimentismo não estava mais sob a influência hegemônica do ideário nacional-desenvolvimentista, e sim de vertentes mais conservadoras e de teorias liberais do pensamento econômico que ainda entendiam o planejamento e o apoio do Estado como fundamentais para a superação do subdesenvolvimento através da industrialização. Neste período, houve a articulação do sistema financeiro nacional, e o sistema público nacional de fomento foi articulado, durante as décadas de 1960 e 1970, tendo o BNDES como “centro irradiador de políticas”, que passou a repassar recursos por meio dos bancos estaduais (HIRT, 2018, p.19).

A partir daí, nas décadas seguintes de 1980 e 1990, diversas transformações marcaram a agenda política brasileira. A corrente teórica neoliberal se manifestou fortemente nas questões políticas e econômicas.

Ainda na primeira metade da década de 1980, o BNDES articulou-se em torno de um projeto de planejamento institucional, que foi organizado de

forma a reforçar o *esprit de corps* e assegurar o papel sólido da instituição na condução do modelo de desenvolvimento a ser adotado naquele contexto de instabilidade política e econômica (HIRT, 2018, p. 19).

Dessa forma, o Banco assumiu a estratégia de coordenar cenários e iniciou o processo de apoio a integração competitiva.

Num contexto em que as estratégias institucionais apontavam para um novo papel do Estado, isso se dava com a maior abertura da economia brasileira à competição externa, com a eliminação dos subsídios, dos controles sobre as importações e, progressivamente, das demais formas de proteção estatal à indústria nacional. Neste contexto, o Banco deveria se fortalecer enquanto estrutura financeira e patrimonial, privatizar as empresas que estavam sob o seu controle, transferir participações minoritárias e desmobilizar-se de ativos não-operacionais. Os esforços do banco deveriam ser direcionados para apoiar as indústrias nacionais a adquirirem competitividade e concorrerem no mercado externo (HIRT, 2018, p.19).

Portanto, pode-se concluir que o BNDES foi precursor nas medidas de neoliberalização, através da articulação de estratégias pautadas em ideias neoliberais.

Este período foi marcado por intensas disputas ideológicas, políticas e econômica entre i) a fração da grande burguesia interna industrial - que ensejava que o Estado mantivesse seu papel planejador, que continuasse promovendo investimentos e ampliando os mercados internos; e ii) a fração da grande burguesia comercial e bancária-financeira, que, como pontam Sallum (1996, 1999 e 2003), Filgueiras (2000, 2005 e 2012) e Pinto (2010), articulava-se em torno de uma proposta de desenvolvimento voltada à liberalização comercial e financeira, o que integraria o Brasil aos movimentos de globalização dos espaços. Na medida em que esta segunda corrente foi conquistando supremacia, seus projetos ficaram evidentes com o processo de abertura econômica e progressiva desnacionalização do setor produtivo no Brasil, além da forma como foi tratada a questão regional brasileira (HIRT, 2018, p. 20).

Em meados da décadas de 1990, principalmente a partir do governo FHC, o Banco reforçou sua inflexão neoliberal, corroborada por fatores internos e externos.

De acordo com Sauer (2002) e Amaral (2007), as primeiras medidas neoliberais da década de 1990 ocorreram ainda no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) com o Programa Nacional de Desestatização (PND), em que as empresas estatais foram impedidas de realizar investimentos para serem saneadas e privatizadas. Além das privatizações, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002), as reformas neoliberais no setor elétrico levaram à promoção das concessões de serviços públicos; à substituição do planejamento determinativo pelo planejamento indicativo obediente às leis de mercado; à ênfase no papel

regulador do Estado, com a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), e à implementação do novo marco regulatório que favorecesse a concorrência entre empresas privadas (WERNER, 2019, p 153).

Dessa forma, dentro do “contexto de corrosão da ordem pregressa de estabelecimento de uma ordem neoliberal, o BNDES foi adequado à função de gestor da transferência de ativos públicos para o setor privado e tornou-se progressivamente um banco de investimento orientado pela supremacia dos critérios de mercado” (HIRT, 2018).

Nos anos de Governo do Partido dos Trabalhadores (PT) – primeiramente com o Presidente Lula (2003-2010) e sua sucessora Dilma (2011-2016), fortaleceram-se as estratégias econômicas heterodoxas na agenda política governamental, ainda que sob a hegemonia do capital financeiro como a principal estratégia de desenvolvimento das frações de classe capitalistas.

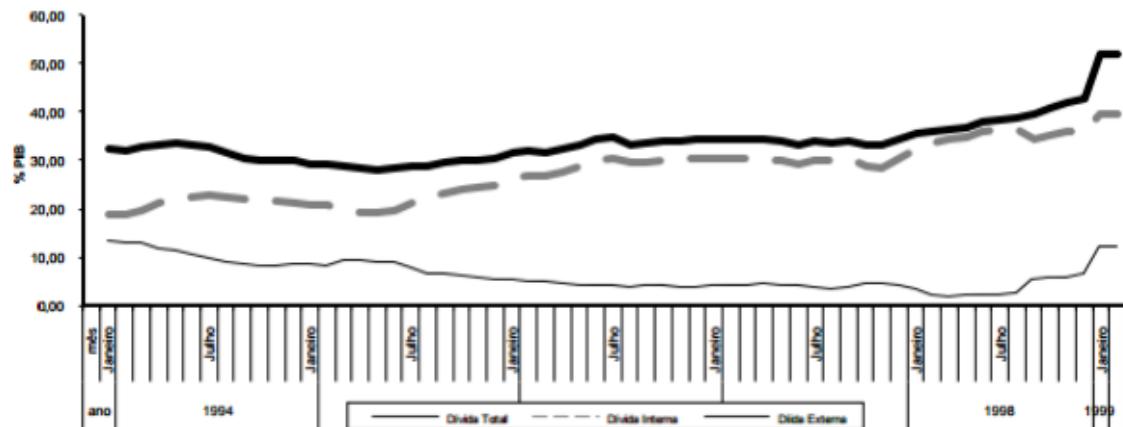
Contextualmente, como herança do governo FHC, a economia brasileira no início da Era PT apresentava algumas dificuldades.

Para Emir Sader (2012, p.3), “o governo Lula recebeu uma herança maldita do governo FHC, refletida numa profunda e prolongada recessão, no desmonte do Estado, na multiplicação por 11 da dívida pública, no controle inflacionário”.

Isso remete ao aspecto de escolha de prioridades econômicas, pois em meio à super valorização do real, o Brasil começou a ter grandes déficits na sua balança comercial e nas transações correntes com o exterior. Para equilibrar a balança, no entanto, foi necessário atrair recursos externos a taxas de juros elevadas, buscando a valorização do real.

Consequentemente, a elevação da dívida através da forte intenção em proteger, primordialmente, os interesses do capital financeiro, visando impedir um possível colapso do sistema econômico brasileiro. O resultante disso foi uma elevação do custo fiscal, mediante a criação de programas que estimulassem e fortalecessem tal sistema financeiro.

**Gráfico 2: Dívida Líquida do Setor Público mensal (% PIB) – 1994-1999**



Fonte: Banco Central do Brasil (2007)

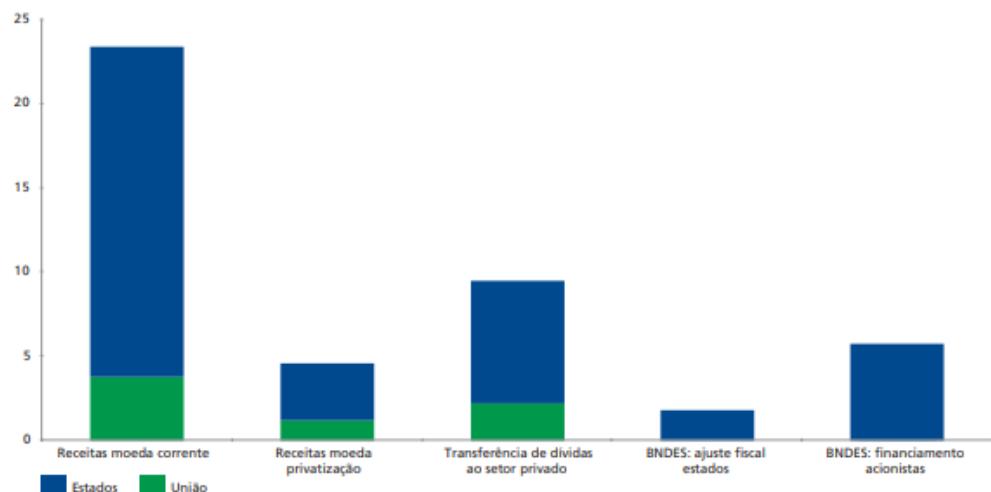
O Gráfico 2 acima corresponde ao aumento da Dívida Líquida no período FHC, com destaque para o ano de 1999 (saindo de 32,3% em 1994 para mais de 50% em 1999), com um crescimento na participação da dívida total sobre o PIB, acompanhado pelo crescimento da dívida interna.

Analizando a Dívida Pública no Governo Lula, para Vanessa Corrêa e Milton Biage (ANPEC, 2009, p.3), “no período de 1999-2006, a dinâmica do câmbio e dos juros continuou mantendo o nível da Dívida Pública elevado”. Apesar de em alguns momentos desse período a dívida ter se mostrado estável, permanecia sobre ela a mesma armadilha pelos impactos do câmbio mesmo em fase de valorização; pelas políticas de combate a inflação, que acaba por influenciar em taxas de juros mais resistentes a redução nos períodos de liquidez.

Em suma, a dívida possui forte relação com os elementos juros e câmbio, que estão atrelados a todas as relações econômicas externas; políticas de metas inflação, que impedem a queda da taxa de juros; e o fator de Balança de pagamentos, que mesmo em sua melhora, continua resultando em efeitos ruins para a dívida do setor público (CORRÊA; BIAGE, 2009).

Ademais, o que contribuiu principalmente para a elevação da dívida interna foram as Privatizações, financiadas principalmente pelo BNDES. A venda de empresas estatais fez com que o Brasil perdesse, além de capitais próprios, tanto no presente quanto no futuro, parte de seu patrimônio.

**Gráfico 3: Resultado da Dívida Pública das Privatizações 1995-2000 (Em R\$ Bilhões)**



Fonte: BNDES (2002)

No Gráfico 3 acima mostra como se deu o Resultado da Dívida Pública das Privatizações 1995-2000, entre Estado e União.

Foi a partir das privatizações que o BNDES cresceu em importância como financiador do setor elétrico brasileiro. Cabe ressaltar que nesse primeiro momento o crescimento absoluto dos créditos concedidos pelo BNDES não ocorreu em detrimento do papel financeiro da Eletrobras. A intenção era de que a holding atuasse também como financiadora setorial, embora as subsidiárias do Sistema Eletrobras estivessem incluídas no PND e embora houvesse transferência de funções setoriais da holding do grupo para novas entidades, a exemplo da criação do Operador Nacional do Sistema Elétrico e do fim do planejamento centralizado da expansão, que seria direcionado pelo mercado (por meio da sinalização de preços). Não foi por acaso que a Eletrobras permaneceu como gestora de alguns recursos setoriais, como a RGR, e assumiu outras atribuições de fomento financeiro subvencionado. Exemplos complementares dessa atribuição financeira são dois programas, originados na Lei 10.438/2002: "o Programa de Universalização do Acesso, depois redefinido como Programa Luz Para Todos (Decreto 4.873/2003), com recursos subvencionados da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), instituída pela mesma lei e pela RGR; e " o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), que previa que a Eletrobras garantisse a comercialização da energia de fontes de geração à biomassa, energia eólica e pequenas centrais hidrelétricas. O custeio dessa comercialização foi instituído por meio da conta Proinfa, também administrada pela Eletrobras (ESPÓSITO, 2012, p. 208).

Após alguns anos já alarmando em meio a crise hídrica, devido ao modelo e a forma como se conduziram as reformas, o racionamento de energia ocorreu em

2001. Segundo Schelb (2001, p.8), “para a sociedade, a energia mais cara é aquela indisponível, o déficit. Mais do que chuva, faltou política e ação para fazer cumprir a legislação, pelos agentes públicos e privados, na área de energia, no Brasil, especialmente nos últimos seis anos, deflagrando uma crise anunciada”.

O modelo encontrou seus limites nas fragilidades do marco regulatório e na incompatibilidade das propostas implementadas com a matriz elétrica brasileira, majoritariamente hidrelétrica e dependente de planejamento coordenado de longo prazo, aspecto que ficou evidenciado com o rationamento de energia elétrica, o “apagão” de 2001. As propostas para a superação da crise energética resultaram na reforma setorial de 2004, durante o governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010). Nesse período foram questionados os preceitos neoliberais para o setor elétrico, de maneira a resgatar o papel do Estado no planejamento setorial. O então Novo Marco Regulatório de 2004 interrompe o processo de privatização e estabelece novas relações entre a empresa pública e a empresa privada, por meio das parcerias público-privadas (PPP) e das sociedades de propósito específico (SPE). Com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de 2007, a Eletrobrás, em parceria com empresas nacionais, estrangeiras e fundos de pensão de empresas públicas, promoveu a expansão e a diversificação da matriz elétrica brasileira, que além das hidrelétricas e térmicas, passou a contar com a fonte eólica (WERNER, 2019, p.153).

Sendo assim, o apagão não ocorreu por baixa hídrica (falta de chuva), mas sim por ausência de planejamento para resolver o problema, que fez com que a energia que sobrou não se deslocasse para outras regiões com escassez.

[...] aos consumidores, o impacto evidente foi a elevação tarifária que ocorreria por conta da RTE das distribuidoras. Para agravar o quadro, nos anos de 2002 e 2003 o Brasil passou por um processo de desvalorização cambial que repercutiu na estrutura de custos das empresas e, consequentemente, nas tarifas finais. Para minimizar os efeitos adversos do rationamento sobre distribuidoras, geradoras e consumidores, foi instituído o Acordo Geral do Setor Elétrico (MP 14/01, convertida na Lei 10.438/02, a mesma que instituiu o Proinfa). O acordo estabeleceu o seguinte: redução da sobrecontratação de energia, a fim de minimizar ônus financeiro na proporção da redução do consumo (20%); renúncia por parte das empresas a qualquer pretenso direito oriundo das medidas do rationamento; recomposição tarifária extraordinária (RTE), a fim de cobrir as perdas financeiras por conta da redução de receitas das distribuidoras e a aquisição de energia mais cara no mercado de curto prazo (MAE); e constituição de programas de financiamento do BNDES, em caráter emergencial e excepcional, de até 90% das perdas e custos oriundos do rationamento (ESPOSITO, 2012, p.213).

Consequentemente, foi necessário uma adaptação por parte da sociedade, que teve que se adequar as imposições impostas nos padrões de consumo. No que

diz respeito as hidrelétricas (geradoras), o resultante foi a perda de recursos hidráticos em seus reservatórios, responsáveis por suprir energia dos consumidores e distribuidores, já que estas foram acionadas para atender ao mercado defasado.

A partir de 2004, o BNDES implementou condições diferenciadas ao apoio financeiro dos investimentos em energia à Eletrobrás, segundo Espósito (2012, p. 209), “a Eletrobras e o BNDES seriam agentes de fomento à expansão setorial por meio de financiamentos”. A Eletrobras se dedicaria a recursos subvencionados e o BNDES se concentraria “ao financiamento de longo prazo a projetos de geração e transmissão de energia, ou a planos de investimento de distribuidoras”.

Ao passar do tempo, o papel de empresa pública mantenedora de projetos para o setor elétrico assumido pela Eletrobrás perdeu força, já que a empresa foi recuperando seu lugar como investidora, incentivada pelo ocorrido no racionamento de 2001.

Segundo Espósito (2012, p. 212), “como os investimentos efetivados na expansão do parque gerador não foram realizados na proporção requerida, o deplecionamento dos reservatórios das hidrelétricas foi inevitável”.

O BNDES foi o responsável por suprir as distribuidores através da criação de dois programas emergenciais. De acordo com Espósito (2012, p. 213): “O primeiro foi logo após o racionamento e objetivou a compensação pela perda das receitas previamente à RTE. Esse programa foi denominado Programa Emergencial RTE, que totalizou os maiores desembolsos entre os três programas estruturados (R\$ 5,4 bilhões)”. O Segundo programa tinha como objetivo principal compensar as distribuidores pelas perdas financeiras através da variação de custos não controláveis.

Sendo assim, o Governo PT instituiu em 2004, por meio das leis 10.847 e 10.848 e do Decreto 5.163, o novo marco regulatório do Setor Elétrico brasileiro.

Nele, as modificações mais relevantes foram as seguintes: retirada do Sistema Eletrobras do PND; sucessão do Mercado Atacadista de Energia (MAE), que foi liquidado, pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE); retomada do planejamento da expansão, com a criação de uma empresa estatal, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), subordinada ao Ministério de Minas e Energia (MME); criação do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE); e modificação do mercado relevante para o setor elétrico brasileiro. Em relação ao mercado atacadista, o novo marco regulatório segmentou-o em dois ambientes: o Ambiente de

Contratação Regulado (ACR) e o Ambiente de Contratação Livre (ACL). O foco das mudanças do marco regulatório em 2004 foi orientado para o ACR. Nele, buscou-se conciliar dois objetivos de interesse público: promoção da modicidade tarifária e estímulo aos investimentos para a preservação da garantia de suprimento ao mercado cativo. Para tanto, no âmbito do ACR, houve modificações significativas do lado da oferta e do lado da demanda (ESPOSITO, 2012, p.216).

A consolidação do papel do BNDES como financiador principal do setor elétrico veio a partir das modificações do marco regulatório.

Para o BNDES, as modificações no marco regulatório foram fundamentais para a mitigação de riscos associados a projetos estruturados na modalidade project finance. Essa modalidade de financiamento consiste na definição de apoio financeiro com base em uma estrutura contratual que permita a segregação do fluxo de caixa e ativos em veículo específico e especificação de riscos e arranjos contratuais que o mitiguem (ESPOSITO, 2012, p.218).

Dessa forma, as alterações da agenda política durante o Governo PT, impactaram consequentemente na atuação do BNDES, redimensionando sua atuação importante e seu papel no desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

Neste período, o Estado brasileiro e suas instituições foram redimensionados, o que se verificou claramente no BNDES - que consolidou-se, novamente, como instrumento ativo de política econômica, resgatando e fortalecendo sua função de financiador de investimentos de longo prazo, tanto do setor público quanto do setor privado. O Banco ganhou novas proporções em termos de volume e de alcance territorial, tornando-se uma das maiores agências de fomento do mundo. (HIRT, 2018, p. 20)

Nos governos do PT, o Banco se reorientou novamente, por meio da atuação intervencionista do Estado na economia, diretamente através de associações entre empresas privadas e estatais, principalmente pelo setor elétrico, ou ainda, através de suporte financeiro do Estado a empresas privadas (nacionais e internacionais).

A partir do ano de 2016, após Temer assumir a Presidência do Brasil, o cenário altera novamente. No que diz respeito ao Setor Elétrico, segundo Werner (2019):

Além dos trâmites regulatórios para a privatização da Eletrobrás, o governo tem promovido campanhas publicitárias que atribuem os elevados preços da energia elétrica ao seu caráter estatal, assim como campanhas difamatórias contra funcionários da empresa, contrapostas por inúmeras manifestações e

debates promovidos pelos sindicatos e movimentos sociais, conforme Nunes (2017) e Federação Nacional dos Urbanitários (2018). Em fevereiro de 2018, o Senador Hélio José (Pros-DF) protocolou um pedido de criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar a privatização da Eletrobrás, com a justificativa de investigar possíveis favorecimentos à empresários a partir do acesso à informação privilegiada e irregularidades de agentes públicos nos atos relativos à privatização da Eletrobrás em detrimento dos interesses na União, conforme Murakawa (2018) (WERNER, 2019, p. 173).

O Banco reformulou suas políticas econômicas e sua agenda de acordo com as novas premissas estabelecidas para as concessões e privatizações ocorridas durante o período.

Algumas iniciativas governamentais nos índices econômicos das taxas de juros de mercado fizeram com que o Banco perdesse seu espaço nos financiamentos em relação à outros bancos privados.

A principal mudança foi nas Taxas de juros de mercado, que fez com que o BNDES não fosse mais tão atrativo em relação a outros bancos, perdendo seu destaque como banco público de fomento a investimentos.

A medida foi justificada por tais recursos estarem supostamente ociosos no banco, no cenário de recessão, além de supostamente gerar economia financeira anual estimada em cerca de R\$ 7 bilhões, via redução do custo de carregamento dos créditos ao BNDES, remunerados a TJLP e financiados pelo custo da dívida pública. Na época, a diferença entre a TJLP e a Selic era da ordem de 7 pontos percentuais, o que aplicados sobre os R\$ 100 bilhões geraria a suposta economia fiscal (MITERHOF, 2018, p. 877).

A taxa cobrada pelo BNDES tornou-se muito próxima dos valores de mercado cobrado por outros bancos privados com a retirada da TJLP. Como consequência econômica natural, essa mudança fez com que o financiamento de longo prazo de diversos setores fossem encarecidos e desestimulados, ocasionando a perda de investimentos na economia brasileira, impactando nos níveis de geração emprego e na renda.

Sendo assim, o Estado se absteve de definir apenas a TJLP, entregando ao mercado o poder de decidir as taxas de juros do BNDES, privilegiando o interesse financeiro em detrimento dos investimentos produtivos e interesses sociais, e prejudicando o desenvolvimento econômico brasileiro.

Segundo Marcelo Manzano (2017, p.4), “Sob a alegação de que, para manter a TJLP em patamares inferiores à Selic, gerava-se um custo fiscal indesejável, e uma distorção na política monetária preferiram cortar a única fonte de financiamento efetivo no Brasil para o investimento de longo prazo”.

Em 2018, foi editada a Medida Provisória n. 777, de 26/04/20173, que alterou “o custo financeiro básico do BNDES para uma nova taxa, chamada TLP (taxa de longo prazo), que na prática deverá fazer o custo do *funding* institucional do BNDES para apoio a novos projetos convergir linearmente num prazo de cinco anos para a taxa negociada em mercado secundário de um título público indexado ao IPCA” (MITERTOFF, 2018).

Por fim, no governo de Bolsonaro (2018 – 2022), o BNDES perdeu grande espaço de atuação como banco investidor principal da economia, sobretudo no que diz respeito ao fomento ao desenvolvimento econômico e social, encolhendo sua participação e distribuição de recursos.

Sendo assim, mais uma vez o BNDES teve sua estrutura reorientada e redimensionada, incorporando um caráter de financiador do governo focadas para concessões e privatizações, adaptando-se a nova agenda política governamental.

A privatização da Eletrobrás, a maior empresa de energia – setor amplamente estratégico e relevante na economia de um país – da América Latina, ocorreu em junho de 2022, após a terceira tentativa – sendo a primeira no governo FHC e a segunda no de Temer – e teve o BNDES como banco responsável principal dessa transação.

A mais recente rodada de neoliberalização propõe retomar as privatizações e a redução do papel do Estado no planejamento, nos investimentos e na coordenação centralizada do setor elétrico. A tendência de desnacionalização, já identificada quando da análise da reconfiguração setorial após o marco regulatório de 2004, deve se intensificar visto o crescente interesse das empresas estatais chinesas na aquisição de hidrelétricas já instaladas (WERNER, 2019, p.173).

De acordo com Werner (2019), as pautas de privatização abordadas pelo governo de Temer e Bolsonaro retomam políticas públicas de desenvolvimento que se apresentaram com pouca efetividade nos anos 2000 ao sistema elétrico:

A crescente privatização e desnacionalização suscitam questões quanto à segurança energética do país e o seu controle na condição de insumo estratégico para a competitividade da economia. A transferência de seu

parque gerador a empresas privadas nacionais e estrangeiras e as alegações, por parte do governo, quanto ao esgotamento de um modelo de operação baseado na complementaridade e coordenação sistêmica, a ser substituído por mecanismos de planejamento e coordenação baseados em uma estrutura de mercado concorrencial, em que as expectativas de rentabilidade garantiriam o provimento eficiente de energia elétrica, delegam ao agente privado as decisões de se prover um insumo básico às atividades econômicas e essencial à qualidade de vida da população, assim como negligencia a sinergia entre esse setor e a implementação de políticas públicas de desenvolvimento, ações que se mostraram pouco efetivas nos anos 2000, em termos de garantia da confiabilidade do sistema elétrico (WERNER, 2019, p.153).

Pode-se concluir que o BNDES possui sua estrutura reorientada pela agenda política e econômica do Governo e as estratégias que se desenvolvem. O papel do BNDES junto ao Estado é possibilitar e viabilizar a realização dos financiamentos pautados nos objetivos do planejamento vigente. O Setor Elétrico, através das suas diferentes fases, contou direta ou indiretamente, com o financiamento do BNDES em seus projetos, ora de privatização ora de expansão.

### **1.3: O BNDES e o Financiamento ao Desenvolvimento no século XXI**

De modo geral, o financiamento público ao desenvolvimento é uma das possíveis estratégias econômicas utilizadas pelo governo. No Brasil, um dos meios de realizar tal processo é através do impulso dos investimentos por meio da poupança.

Um dos problemas encontrados no sistema financeiro brasileiro é que além de possuir baixa taxa de poupança, também sofre intermediações financeiras distorcidas. Isso faz com que a ausência de financiamentos de longo prazo e as falhas no mercado de crédito, gerem taxas de juros elevadas, aumentando os custos de inovação e, consequentemente, acarretando em uma menor produtividade.

Ao ser redirecionado a partir das mudanças de governo, desde a década de 1990, o BNDES já assumiu papel predominantemente ora neoliberal, ora neodesenvolvimentista. Isso se explica pelas alterações dos cenários econômicos frente as mudanças de estratégias políticas.

Em vários momentos, todavia, nos últimos quinze anos, a atuação do BNDES foi questionada por parte da literatura econômica, ora pela "neoliberal", ora pela "neodesenvolvimentista". Na primeira, o argumento mais comum foi o de que a instituição era responsável pela geração de

processo crowding out, o qual teria inibido tanto a atuação dos bancos privados no financiamento em longo prazo, quanto o desenvolvimento do mercado de capitais. Essa crítica era, em parte, a resposta neoliberal ao fato de a estabilização pós-1994 não ter levado, diferentemente do que pregavam vários dos autores envolvidos com o Plano Real, ao desenvolvimento "quase automático" de mercado privado de renda fixa em longo prazo. Não se criou, via forças de mercado, esse funding (FILHO, 2012, p. 22).

A partir de 2004, o BNDES ganhou uma nova forma de atuar no processo de financiamento do desenvolvimento, onde segundo os desenvolvimentistas, o banco “viveu nova era de ouro”.

Desde a retomada do crescimento, em 2004, a economia brasileira atravessou o mais longo e intenso ciclo de investimento desde os anos 1970. Por dezenove trimestres, o investimento cresceu em média duas vezes mais que o PIB. O citado ciclo foi também caracterizado pela presença de grande número de projetos inteiramente novos que requeriam longo prazo de maturação e estruturas muito robustas de financiamento. Nesse cenário, a demanda por recursos do BNDES teve rápido crescimento, o que levou ao quase esgotamento das fontes próprias de financiamento em longo prazo (FILHO, 2012, p. 24).

Frente ao processo, a literatura desenvolvimentista defende a importância da atuação anticíclica desenvolvida pelo Banco, assim como por outras Instituições Financeiras Públicas Federais, após a crise financeira iniciada em setembro de 2008. Além de sustentar os projetos de investimento em curso, inclusive compensando eventuais frustrações de aportes de outras fontes de longo prazo, argumenta que o BNDES teve papel essencial na sustentação do crédito corrente, tanto em termos de capital de giro quanto de financiamento às exportações (FILHO, 2012, p. 24).

Além disso, o aumento de crédito direcionado pelo governo através de políticas de incentivo, mais precisamente a partir de 2011, fez com que o mercado tivesse impacto, através da pressão sobre a taxa de juros, incentivando a busca pelo crédito direcionado.

Foi nesse contexto que o BNDES entrava como principal Banco financiador desses investimentos, através dos direcionamentos dados pelo Banco Central do Brasil (BCB) e das modalidades de crédito definidas: “[...] os financiamentos com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para infraestrutura, agroindústria, para capital de giro e exportações, microcrédito, e outros créditos direcionados” (NEGRI, 2019, p.8).

Esses créditos direcionados são concedidos através das captações de depósito à vista e de caderneta de poupança, além de fundos e programas públicos.

As intervenções do governo no mercado de crédito, em geral, assumem duas formas: a equalização de taxas de juros e o direcionamento. Do ponto de vista macroeconômico, há basicamente dois custos decorrentes da equalização de taxas de juros: um de ordem fiscal e outro de política monetária. O crédito direcionado se expandiu no período recente basicamente via Tesouro Nacional. Enquanto o BNDES dependia fundamentalmente do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o impacto fiscal era menor, pois a remuneração do FAT é indexada pela taxa de juros de longo prazo (TJLP) e a maior parte dos empréstimos do BNDES era também indexada à TJLP mais um spread até 2009. No entanto, os recursos do Tesouro têm o custo financeiro da taxa Selic, tradicionalmente mais alta que a TJLP (NEGRI, 2018, p. 9).

Nessa relação público x privada, o Estado previa um diferencial na taxa de juros, que incentiva ao mercado financeiro e acaba por subsidiar uma parte desses recursos, quando comparada a iniciativa privada, principalmente antes de 2018, onde a TJLP tinha uma grande diferença quando comparada a outras taxas.

Diante dessas transformações, o setor elétrico recebeu financiamento ao desenvolvimento em diversos períodos, cuja reorientação estratégica do BNDES reformulava as políticas governamentais através de ações estratégicas traçadas pelo governo.

## **Capítulo 2: Desembolso do BNDES no Setor Elétrico brasileiro entre 2002-2022**

De modo geral, os setores ligados à infraestrutura são apontados como estratégicos para o crescimento econômico, visto que são áreas que geram competitividade e ganhos produtivos, gerando investimentos e, consequentemente, renda para as famílias. Isso ocorre devido às externalidades positivas – quando o benefício de uma transação se propaga a terceiros – que geram para a economia.

O setor elétrico, da mesma forma, é evidenciado por suas condições de investimento e durabilidade de retorno. Em sua maioria, os altos custos e os resultados de longo prazo fazem com que o Estado assuma um papel financiador estratégico nesse setor especificamente.

Na década de 1990, o Setor elétrico recebeu uma influência de uma ideologia liberalista, onde o foco estava em financiar por meio do setor público/privado; foco em privatizações de diversas empresas; gerar um mercado competitivo e comercialmente favorável. Não havia, porém, um planejamento de expansão e solidificação do setor.

A partir de 2003, o Setor elétrico passou por diversas transformações, em determinados momentos obtivera maior volume de investimentos, com foco em seu crescimento e, em outros fora colocado um pouco de lado, com políticas públicas não eficientes, que dificultaram o planejamento e o desenvolvimento do setor.

No Tabela 1 abaixo é possível visualizar como o Setor Elétrico foi reformado ao longo do tempo.

**Tabela 1: Reformas setoriais - principais mudanças ocorridas**

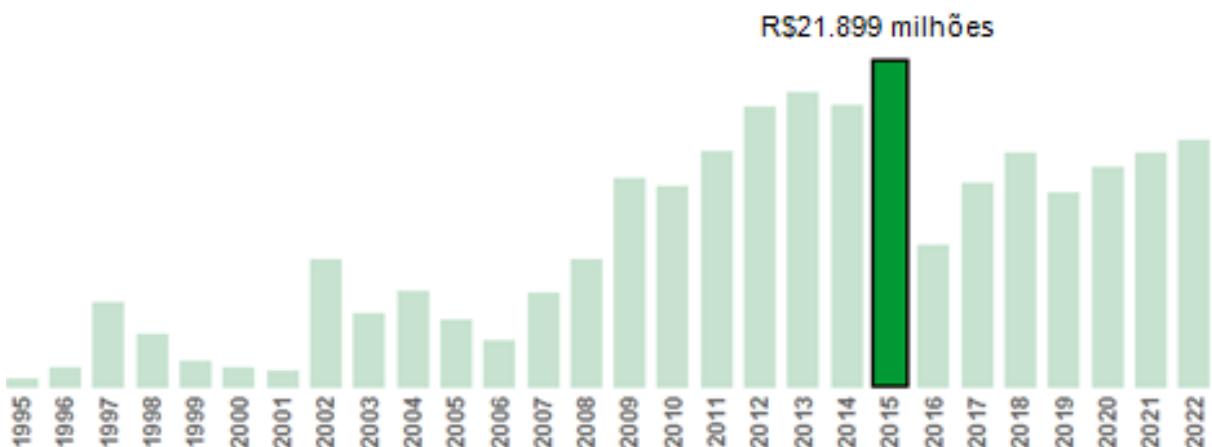
Modelo Antigo (Até 1995)	Modelo de Livre Mercado (1995 a 2003)	Novo Modelo (2004)
Financiamento através de recursos públicos	Financiamento através de recursos públicos e privados	Financiamento através de recursos públicos e privados
Empresas verticalizadas	Empresas divididas por atividade: geração, transmissão, distribuição e comercialização	Empresas divididas por atividade: geração, transmissão, distribuição, comercialização, importação e exportação
Empresas predominantemente estatais	Abertura e ênfase na privatização das Empresas	Convivência entre Empresas Estatais e Privadas
Monopólios - Competição inexistente	Competição na geração e comercialização	Competição na geração e comercialização
Consumidores Cativos	Consumidores Livres e Cativos	Consumidores Livres e Cativos
Tarifas reguladas em todos os segmentos	Preços livremente negociados na geração e comercialização	No ambiente livre: Preços livremente negociados na geração e comercialização. No ambiente regulado: leilão e licitação pela menor tarifa
Mercado regulado	Mercado livre	Convivência entre Mercados Livre e Regulado
Planejamento Determinativo - Grupo Coordenador do Planejamento dos Sistemas Elétricos (GCPS)	Planejamento indicativo pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)	Planejamento pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE)
Contratação: 100% do Mercado	Contratação: 85% do mercado (até agosto/2003 e 95% mercado (até dez/2004)	Contratação: 100% do mercado + reserva
Sobras/déficits do balanço energético rateados entre compradores	Sobras/déficits do balanço energético liquidados no MAE	Sobras/déficits do balanço energético liquidados no CCEE. Mecanismo de Compensação de Sobras e Déficits (MCSD) para as Distribuidoras.

Fonte: Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (2014) (Formulação própria).

Apesar de tantas transformações, o BNDES tornou-se o principal banco público de investimento no Setor Elétrico, fazendo com o que o desembolso chegasse, por exemplo, 21 milhões no ano de 2015 (BNDES, 2018), tornando-se o maior subsetor dentro da área de Infraestrutura e o segundo setor geral (atrás apenas do setor de agropecuária) a receber o valor mais alto de investimento.

No Gráfico 4 abaixo é possível verificar o Desembolso do BNDES ao longo dos anos para o Setor Elétrico.

**Gráfico 4: Desembolsos BNDES no setor de Energia Elétrica em Milhões\* (R\$) em 2015**



Fonte: BNDES (2023) / Elaboração própria

\*Forma de apoio Direta (diretamente ao BNDES) ou Indireta (por meio de instituições financeiras credenciadas) via BNDES em valores reais.

Dessa forma, o presente capítulo analisa o desembolso do BNDES para o Setor Elétrico brasileiro entre 2002-2022, pontuando as principais estratégias adotadas e seus desdobramentos para o Setor ao longo dos diferentes governos brasileiros.

## 2.1: Estratégias de Desenvolvimento adotadas no Setor Elétrico

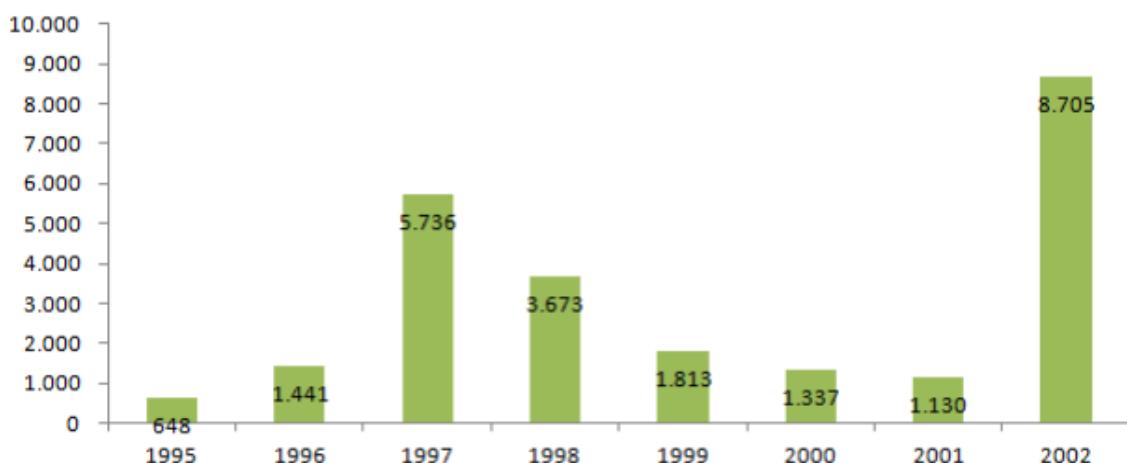
O setor elétrico, assim como todos os setores da economia, recebeu diferentes tipos de estratégias e níveis de investimentos ao decorrer das duas décadas (2002-2022). Em determinado momento, o setor chegou a ser o segundo geral a receber maior volume de investimentos partidos do BNDES, ficando atrás apenas do Setor de Agropecuária.

Segundo o BNDES (2023), a maior parte desses desembolsos ocorreram de forma direta – partindo do próprio Banco – e, uma parte menor ocorreu de forma indireta.

Nos anos precedentes a 2002, não havia política estratégica estruturada para o Setor Elétrico, pois a economia política tinha características ideológicas liberais, e embora tivessem iniciativas pontuais, não havia um planejamento governamental voltado ao setor.

No Gráfico 5 abaixo é possível visualizar como o desembolso do BNDES variou de 1995 a 2001, com leve crescimento em 1997 – nesse ano novas medidas<sup>4</sup> foram adotadas pelo governo em relação ao setor elétrico – e, em 2002 cresceu significativamente em relação ao setor elétrico brasileiro.

**Gráfico 5: Desembolso do BNDES para o Setor Elétrico em Milhões\* (R\$) entre 1995 e 2002**



Fonte: BNDES (2023) / Elaboração própria

\*Forma de apoio Direta (diretamente ao BNDES) ou Indireta (por meio de instituições financeiras credenciadas) via BNDES em valores reais.

O cenário econômico brasileiro anterior a 2003 estava pautado economicamente em duas linhas: fomentar o livre comércio e minimizar a intervenção estatal.

Paralelamente, observa-se a internacionalização do Estado, mediante o advento dos processos de integração, formalizados pelos blocos regionais e pelos tratados de livre comércio e a subsequente revogação dos protecionismos tarifários, das reservas de mercado e dos mecanismos de incentivo e subsídio fiscais. Um outro lado desse fenômeno foi a disseminação do liberalismo, promovida especialmente por agências multilaterais (FMI), cuja síntese ficou conhecida como Consenso de

<sup>4</sup> Outras regulamentações ocorreram em 1997 e 1998, com destaque para: (i) a Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; (ii) a Lei 9.648, de 27 de maio de 1998, que criou o Mercado Atacadista de Energia (MAE) e a figura do Operador Nacional do Sistema (ONS); (iii) o Decreto 2.335, de 6 de outubro de 1997, que constituiu a Aneel e aprovou sua Estrutura Regimental; (iv) a Portaria DNAEE 466, de 12 de novembro de 1997, que consolidou as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica, harmonizadas com o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990); e (v) a Resolução Aneel 94, de 30 de março de 1998, que definiu os limites de concentração nas atividades de distribuição e geração (GOMES; ET AL., 2014, p.14).

Washington. Essa visão pregava, por exemplo, a liberalização dos preços, do comércio e do investimento estrangeiro, a desregulamentação e a privatização em grande escala, como medidas a serem adotadas em países como o Brasil. (GOLDENBERG, 2003, p.5)

Durante o governo FHC, havia dois possíveis caminhos sobre como seguiriam com o setor elétrico: A primeira proposta era a de trazer uma reforma para o setor, influenciado pelos modelos adotados na Argentina e na Inglaterra, que haviam implantado reformas elétricas liberais. A segunda ideia estava diretamente ligada à mudanças de rumo na organização do Setor.

A reforma e a introdução da concorrência na indústria elétrica proposta pelo governo FHC consistiu numa tentativa de redefinição completa do papel do Estado na área. Classicamente, esse papel consistia de três funções exercidas pela administração pública: regulamentar a operação do monopólio; definir e encaminhar políticas de interesse geral; e funcionar como proprietária quando se tratavam de empresas públicas. No Brasil, tais funções eram exercidas pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), Ministério de Minas e Energia (MME) e empresas estatais elétricas (GOLDENBERG, 2003, p.8).

O principal objetivo da reforma era criar um incentivo ao Setor Elétrico com maior liberdade comercial e limitar as ações, bem como às intervenções do Estado nas relações comerciais do setor, no intuito de permitir e facilitar o funcionamento da concorrência de mercado.

No projeto Reforma do Setor Elétrico Brasileiro (Reseb), o governo FHC traçou alguns princípios básicos que pretendia para o setor e, a partir daí, organizou, por meio de trabalho de consultoria, uma estrutura descentralizada para obter seus objetivos, coordenada por uma grande empresa especializada internacional. Como consequência desses estudos, foi criada uma estrutura regulatória composta pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) – organismo regulador e fiscalizador, cujo objetivo é disciplinar as tarefas do setor elétrico por intermédio de resoluções – e por duas entidades de direito privado, ligadas aos agentes concessionários da indústria de eletricidade. Uma dessas entidades, o Operador Nacional do Sistema (ONS), criou e aplicou regras e normas para gerenciar a produção e a transmissão de eletricidade de forma mais harmônica; e a outra, o Mercado Atacadista de Energia Elétrica (MAE), criou um conjunto de regras comerciais que devem ser seguidas obrigatoriamente por todos os agentes ou concessionárias que negociam a energia por atacado. (GOLDENBERG, 2003, p.9)

Em 1999, o Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão do Sistema Elétrico (CCPE) foi fundado com o objetivo de estruturar e planejar as atividades

relacionadas à expansão elétrica e, posteriormente, elaborar a Reforma para o setor elétrico.

As principais propostas da Reforma eram: Segregar as atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização; Privatizar e dar ao setor privado a investimentos expressivos em sua melhoria; Gerar competição na comercialização, estimulando a redução dos preços.

Conforme afirmado por Ferreira (2000):

A privatização em andamento do setor elétrico no Brasil e a implementação de um novo modelo para este setor são parte da transição econômica do Brasil do modelo de crescimento impulsionado pelo Estado para o crescimento impulsionado pelo mercado. Também é consistente com a necessidade do setor de serviços públicos de aumentar a produtividade e reduzir custos através do aumento da eficiência, um objetivo a ser alcançado pela economia como um todo, para uma integração bem-sucedida no mercado global. A privatização do setor elétrico também ajuda a reduzir a dívida do setor público, contribuindo para a sustentação do crescimento a longo prazo do Brasil (Ferreira, 2000, p.24).

Em meio a diversas privatizações e as tentativas de mudanças no setor, em 2001 ocorreu o apagão. O cenário econômico antes e durante esse período era de instabilidade, já que as taxas de câmbio estavam desvalorizadas e com frequente variação.

A Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica, apresentou, em 21 de julho de 2001, relatório apontando as principais razões para a crise de suprimento de energia elétrica, no qual se destacou que a hidrologia desfavorável dos anos anteriores precipitou a crise no contexto de um sistema desequilibrado, mas que não seria suficiente para causar a crise. Sobre a investigação dos fatores que levaram o sistema ao desequilíbrio, o relatório aponta que o crescimento da demanda de energia elétrica entre 1998 e 2000 estava em linha com o projetado e que, portanto, a origem do desequilíbrio entre oferta e demanda na partida da implementação do novo modelo para o setor teve origem no lado da oferta, especificamente pelos atrasos na entrada de obras de geração e transmissão programadas e efetivamente inauguradas no período 1998-2001, somando-se o fato de não haver construção de obras de geração adicionais previstas em planos decenais, essenciais para compensar a defasagem de investimentos ocorrida desde o início dos anos noventa. A não implementação de obras de geração adicionais é apontada no relatório como fator predominante para a ocorrência da crise de suprimento, já que este fator responde por dois terços da energia não aportada (Relatório da Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica, 2001, p. 12).

Somado a essas situação, em abril de 2001, o armazenamento estava com pouco mais de 30% de sua capacidade, o que indicava uma grande chance de os reservatórios secarem quase completamente antes da nova estação de chuvas.

As questões mencionadas junto a falta de planejamento estratégico fez com que o apagão ocorresse.

Todas essas dificuldades do setor elétrico foram induzindo, paulatinamente, a uma deterioração das reservas do sistema anteriores à reforma. Essa situação era agravada pelo fato de que as geradoras federais que pretendiam fazer novos investimentos para tornar o sistema menos vulnerável foram impedidas de fazê-los pela política de austeridade fiscal do governo. Os investimentos das empresas elétricas eram contabilizados como gastos do setor público e comprometiam as metas pretendidas pelo governo de superávits primários para abater a dívida pública. Assim, paradoxalmente, os investimentos da Eletrobrás vinham diminuindo e só voltaram a crescer quando ocorreu o racionamento de energia (GOLDENBERG, 2003, p.230).

O insucesso da política do governo FHC para o setor elétrico deve-se não apenas à falta de recursos externos ou às resistências políticas encontradas no próprio governo, mas, e principalmente, às falhas de gerenciamento estratégico, coordenação e planejamento do sistema elétrico, induzidas pela adoção de uma reforma calcada em experiências de outros países e inadequada às características brasileiras e ao nosso sistema predominantemente hidrelétrico (GOLDENBERG, 2003, p.233).

A crise energética de 2001 resultou em diversos impactos econômicos e políticos, inclusive foi um fator utilizado pela oposição na eleição presidencial de 2002, que apontou a crise como resultado da má gestão governamental. Nesse contexto, Lula assumiu, durante a campanha eleitoral, o compromisso de reestruturar o setor elétrico.

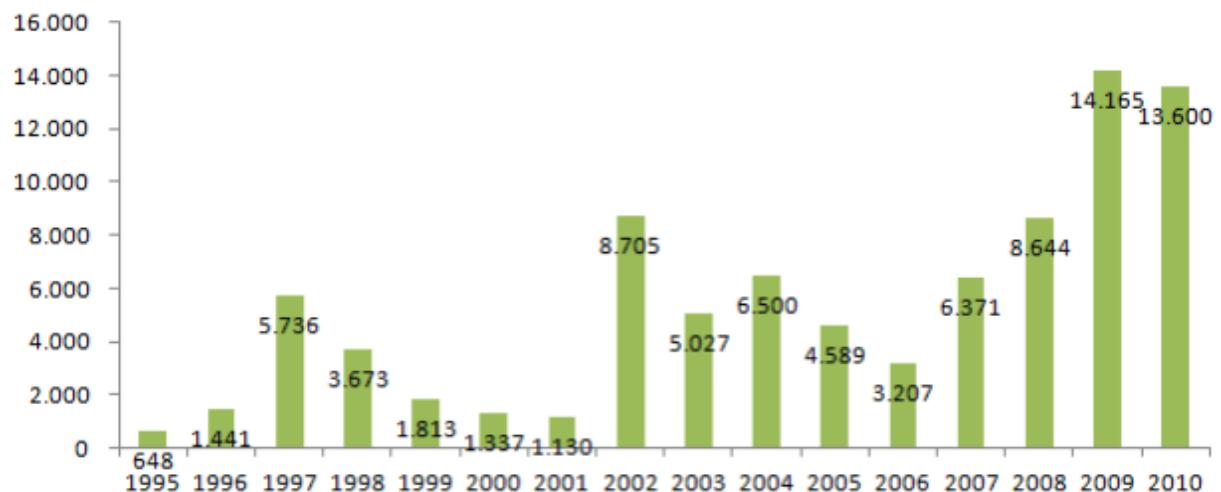
A instabilidade econômica gerada pela incerteza política diante da iminência da eleição do então candidato Lula foi controlada pela “Carta aos Brasileiros”, de 22 de junho de 2002, em que Lula se comprometia a cumprir os contratos contraídos pelo país e a pagar a dívida externa, evidenciando a concepção de que o governo brasileiro não romperia com o arcabouço geral vigente, inclusive no setor de infraestrutura. A aproximação do Partido dos Trabalhadores (PT) de empresários e setores conservadores, essenciais à sua eleição, fez com que o partido assumisse compromissos que impediam rupturas com as políticas públicas vigentes, incluídas as políticas de privatização e desmembramento do setor elétrico em unidades de negócios (geração, transmissão e distribuição). Ao contrário, ao novo governo caberia o papel de incrementá-las, o que foi feito com a regulamentação das Parcerias Público-Privadas (PPPs). (ROCHA, 2010, p. 18).

Após 2003, primeiro ano de mandato do Governo Lula na presidência do Brasil, o Setor Elétrico começou a, efetivamente, receber investimentos expressivos. Entre o planejamento estratégico para o setor, uma das pautas mais relevantes era a de interligar e o sistema elétrico do país, agregando a ele usinas termelétricas. Isso evitaria problemas de energia ligado à baixa do nível de água, pois uma região compensaria a outra em momentos de seca.

A organização do sistema elétrico implantada em 2004, no governo Lula, funciona um pouco melhor do que no governo anterior. É mais organizada e resolveu várias questões. Entretanto, não foi e nunca será capaz de resolver problemas fundamentais decorrentes da privatização do sistema durante o governo FHC, simplesmente porque não enfrentou de fato os grandes problemas do modelo que ficaram evidentes no “Apagão” de 2001 (GALVAO, 2008, p. 437).

No Gráfico 6 abaixo é possível visualizar a diferença a partir de 2002, após o rationamento, em que os desembolsos para o setor aumentam em mais de 4.379MM quando comparado há 8 anos anteriores (2003 x 1995).

**Gráfico 6: Desembolso do BNDES para o Setor Elétrico em Milhões\* (R\$) entre 1995 e 2010**



Fonte: BNDES (2023) / Elaboração própria

\*Forma de apoio Direta (diretamente ao BNDES) ou Indireta (por meio de instituições financeiras credenciadas) via BNDES em valores reais.

Segundo Peduzzi (2010): “a matriz energética brasileira cresceu, entre 2003 e 2010, 25% na comparação com o que havia sido feito até 2002. Ao parque gerador energético, foram acrescidos 27,9 mil megawatts (MW) de energia”.

Em dezembro de 2003, o Ministério de Minas e Energia anunciou o Modelo Institucional do Setor Elétrico, que tinha como três objetivos principais: “garantir a segurança de suprimento de energia elétrica”, “promover a modicidade tarifária, por meio da contratação eficiente de energia para os consumidores regulados” e “promover a inserção social no Setor Elétrico, em particular pelos programas de universalização de atendimento” (BRASIL, Ministério de Minas e Energia, 2003, p. 7).

Para atingir esse novo modelo proposto, em 2004 foram criados a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), vinculada ao MME, que tinha por objetivo aprofundamento na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético; Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), com a função de acompanhar e avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento eletro energético em todo o território; e Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) para atuar no mercado de compra e venda de energia elétrica.

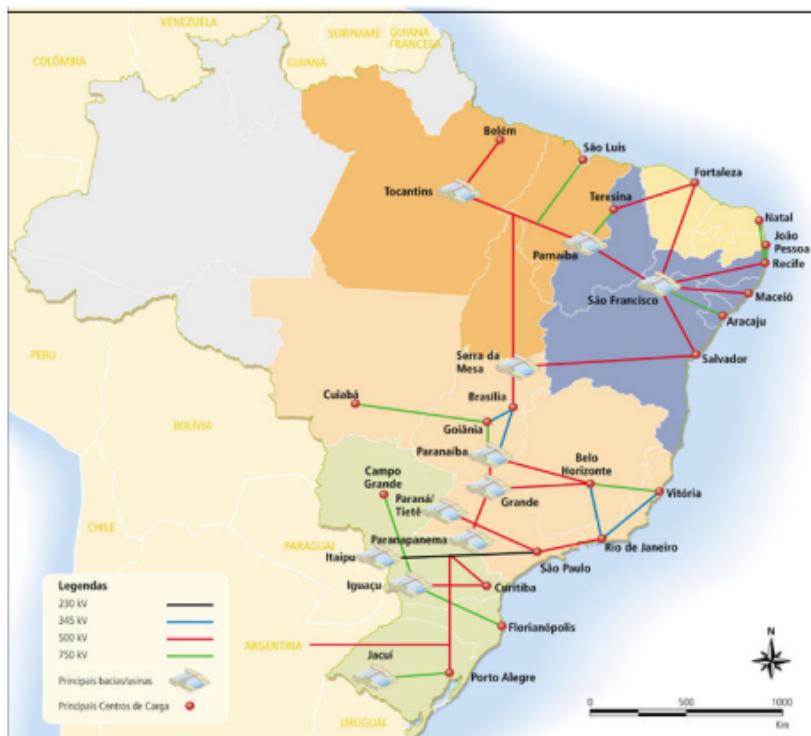
A partir desse ano, com a reforma do Setor elétrico e a consolidação de novas Leis que defendiam seu crescimento e evolução, os investimentos começaram a ser crescentes. Dessa forma, o desembolso do BNDES chegou a R\$6.500MM para o setor nesse mesmo ano.

Além disso, como uma de suas propostas principais, o governo ampliou o Sistema Interligado Nacional (SIN) – apesar de criado em 1998 ainda apresentava algumas rupturas –, responsável pela “transmissão que interliga todas as regiões brasileiras e é responsável por transmitir 96,6% da total capacidade de produção brasileira”.

Tal Sistema subdividia-se em quatro: sul, sudeste/centro-oeste, nordeste e norte, facilitando a função da capacidade e do custo da transmissão da energia e garantindo compensação hídrica de uma região para outra.

A seguir, a Figura 1 mostra as principais ligações do SIN (Sistema Interligado Nacional).

**Figura 1 – Sistema Interligado Nacional (SIN)**



Fonte: ANEEL (2008)

Além disso, por meio do Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, foi instituído o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica “Luz para Todos”.

Segundo o Ministério de Minas e Energia – MME – (2023), “o Programa foi concebido como instrumento de desenvolvimento e inclusão social”, já que após estudos foi verificado que “de acordo com o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, no ano 2000 existiam dois milhões de domicílios rurais não atendidos pela prestação dos serviços de energia elétrica”. Isso significava que, em média, 10 milhões de brasileiros viviam no meio rural, sem acesso a energia.

Em sua primeira etapa, o Programa teve como objetivo levar energia elétrica, até o ano de 2008, àqueles domicílios rurais identificados pelo IBGE. No entanto, durante a execução do Programa, novas famílias foram localizadas sem energia elétrica em suas residências, o que resultou na edição do Decreto nº 6.442, de 25 de abril de 2008, ampliando os objetivos no caminho à erradicação da exclusão elétrica e prorrogando o prazo para o final do ano de 2010. Posteriormente, por meio do Decreto nº 7.324, de 5 de outubro de 2010, o Governo Federal assegurou a prorrogação do prazo de execução das ligações destinadas ao atendimento em energia elétrica, até 31 de dezembro de 2011, tão somente com o objetivo de garantir a

finalização das Obras Contratadas ou que estivessem em Processo de Contratação até 30 de outubro de 2010 (MME, 2023, p. 2).

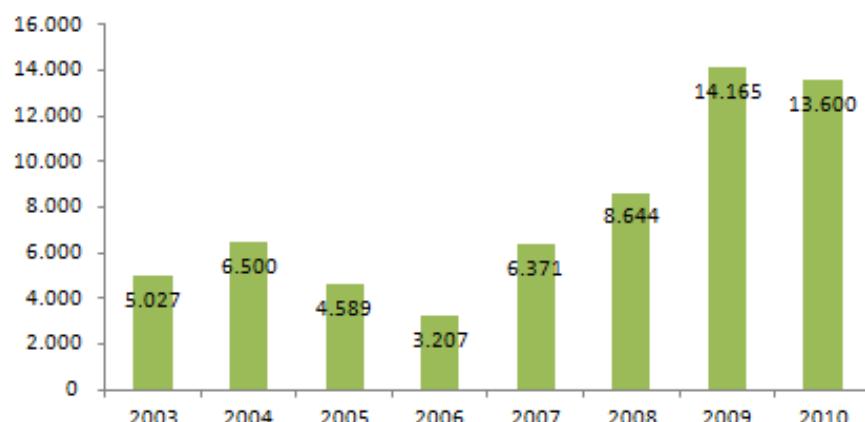
Segundo o MME (2023), o Programa atingiu sua primeira meta em 2009, alcançando 10 milhões de pessoas. A partir de 2010, com a prorrogação do Programa, a nova meta passou para 2.965.988 beneficiários.

Não obstante os significativos resultados observados na execução das metas fixadas, novas demandas surgiram, em sua maioria, localizadas nas Regiões Norte e Nordeste do País, que já apresentavam os maiores índices de exclusão elétrica à época do lançamento do Programa em 2003. Além das dificuldades de logística para a execução das obras, as citadas regiões concentram, dentre outras, parcela significativa da população Quilombola, Indígenas além de comunidades localizadas em Unidades de Conservação. Assim, visando o atendimento dessa demanda, o Decreto nº 7.520, de 8 de julho de 2011, instituiu o Programa para o período de 2011 a 2014, sendo prorrogado pelo Decreto nº 8.387, de 30 de dezembro de 2014, até o ano de 2018 (MME, 2023, p.2).

Nos anos seguintes do 2º governo Lula (2007 - 2010), os desembolsos do BNDES ao setor aumentaram expressivamente. Lula foi reeleito e manteve-se no governo brasileiro, fazendo que as estratégias para o setor elétrico fossem continuadas e mantidas, priorizando o crescimento e consolidação do setor e do avanço da distribuição de energia elétrica a todas as regiões brasileiras.

No Gráfico 7 abaixo é possível visualizar que o valor do desembolso mais que dobrou em 2010, quando comparado ao volume de 2003 (1º ano do Governo Lula).

**Gráfico 7: Desembolso do BNDES para o Setor Elétrico em Milhões\* (R\$) entre 2003 e 2010**



Fonte: BNDES (2023) / Elaboração própria

\*Forma de apoio Direta (diretamente ao BNDES) ou Indireta (por meio de instituições financeiras credenciadas) via BNDES em valores reais.

Os oito anos de mandato de Lula foram voltados ao crescimento e investimento massivo ao setor elétrico, onde novas estratégias foram traçadas e implementadas visando o crescimento do Setor Elétrico.

A partir de 2011, com a eleição da presidente Dilma, o BNDES continuou como o principal investidor das políticas elaboradas ao setor elétrico. Por se tratar de um governo com o mesmo viés político que o de Lula, verificou-se certa continuidade às estratégias traçadas ao Setor Elétrico.

Porém, em 2012, Dilma aprovou a Medida Provisória 579, que “dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais, sobre a modicidade tarifária, e dá outras providências” (Congresso Nacional, 2012). Dessa forma, a Medida antecipou a renovação dos contratos de concessão com produtoras e distribuidoras e, reduziu em 20% o valor das tarifas. Com a renovação antecipada, o governo também ficou obrigado a indenizar as concessionárias pelos investimentos efetuados e ainda não amortizados (Agência Senado, 2017).

Tal medida deu origem à Lei 12.783/2013, que renovou as concessões das usinas hidrelétricas e, desde então, provocou um aumento de despesas de R\$ 198,4 bilhões no setor (Agência Nacional de Energia Elétrica, 2019).

Segundo a ANEEL (2019):

[...] De 2013 a 2018 – após os efeitos da MP 579 – houve um aumento real (descontada a inflação do período) nas tarifas de 20,4%. O valor médio passou de R\$ 430 o megawatt-hora (MWh) em 2012 para R\$ 518 o MWh em 2018. Os principais itens que provocaram esse aumento de custo foram: 1) risco hidrológico (R\$ 44,6 bilhões); 2) empréstimos à CDE (R\$ 45,5 bilhões); 3) indenizações às geradoras e transmissoras (R\$ 18 bilhões); 4) bonificações às usinas cotistas (R\$ 7 bilhões); e 5) a não-realização de um leilão de energia nova em 2014 (R\$ 14,6 bilhões) (ANEEL, 2019, p. 3).

Tal Medida tinha como principal objetivo reduzir os preços da energia. Dessa forma, a Lei 12.783/13 passou a remunerar as usinas que aceitaram prorrogar as concessões apenas pela operação e manutenção dos equipamentos, e não mais pelo valor da venda de energia.

Após essa mudança, em 2013, houve uma queda de 20% nas tarifas, porém, a partir de 2015 “houve um efeito reverso e os preços da energia subiram bem acima

da inflação no período. Os custos de geração cresceram 14,25% desde então, e os encargos sociais tiveram alta de 7,81% a partir de 2013" (Agência Infra, 2019).

Conforme abordado por Werner (2019):

A Lei 12.783 teve como objetivo promover a queda das tarifas por meio da renovação de concessões que venceriam em 2015 e 2017, uma única vez por 30 anos, conforme permitido pela Lei 9.074, de 1995. Não havendo ativos a serem amortizados, a tarifa dos novos contratos de concessão seriam fixadas apenas pelo custo de serviço, o que corresponde aos custos de operação e manutenção. A medida acarretou o sacrifício econômico-financeiro das empresas públicas e ocorreu sem diálogo com os diversos agentes setoriais, por atender às demandas corporativas, com destaque para a Federação de Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), o que implicou em sua pouca efetividade para a redução tarifária pretendida (WERNER, 2019, p. 172).

De acordo com Werner (2016), a consequência da medida foi a intensificação dos conflitos intrasetoriais, sobretudo com a recusa de aceite da medida por parte de Cemig, Copel e Cesp, ambas controladas por empresas estaduais, cujos governos eram de oposição ao governo federal sob o comando de Dilma Rousseff. O que se atesta é que medidas anteriormente estabelecidas ocasionaram a justificativa para as ações neoliberalizantes do Governo Temer e contribuíram para legitimar as condições materiais e discursivas para a venda das empresas estatais (WERNER, 2019, p. 172).

No Gráfico 8 abaixo é possível visualizar como o desembolso do BNDES para o Setor elétrico manteve-se estável durante esse período.

**Gráfico 8: Desembolso do BNDES para o Setor Elétrico em Milhões\* (R\$) entre 2011 e 2017**



Fonte: BNDES (2023) / Elaboração própria

\*Forma de apoio Direta (diretamente ao BNDES) ou Indireta (por meio de instituições financeiras credenciadas) via BNDES em valores reais.

No Gráfico 8 acima também é possível ver como a mudança de Governo a partir de 2016, quando Temer assumiu a Presidência, impactou nos investimentos para o Setor Elétrico.

A ideologia política do Governo fez com que as privatizações fossem novamente uma pauta, aprofundando ações neoliberalistas, retomando pautas da década de 1990.

Dessa forma, o BNDES reformulou suas políticas operacionais conforme as novas ideologias estabelecidas, destinando os recursos principalmente para concessões e privatizações.

Nesse período o Banco acabou por perder espaço frente a outros bancos, pois perdeu a Taxa atrativa quando era comparada a outros bancos, fazendo com que o desembolso do BNDES diminuísse consideravelmente.

Além disso, foi no governo de Temer que a pauta de privatização da Eletrobrás foi retomada, uma das maiores empresas públicas do Setor. Segundo Dias (2017):

O projeto para o setor elétrico brasileiro foi revelado por meio da apresentação de uma nota técnica do Ministério de Minas e Energia (MME) para consulta pública, prenunciando a iminente edição de uma Medida Provisória. A nota apresenta uma proposta de ampliação da participação do mercado livre e de extinção do regime de cotas na geração. Essas medidas representariam, de um lado, a ampliação do mercado livre e uma maior liberdade para a atuação das comercializadoras (MME, 2017, p. 3).

Dessa forma, durante o governo de Temer (2016-2018) não houve estratégias relevantes para o crescimento do Setor elétrico. As pautas de privatizações, bem como a alteração da Taxa do BNDES, impactaram negativamente no desembolso do BNDES para o setor.

No Gráfico 9 abaixo verifica-se que após 2016 (primeiro ano do Governo Temer) sofreram queda de -56% nos Desembolsos do BNDES para o Setor Elétrico quando comparado 2015 (último ano completo de governo Dilma), onde até então eram estáveis.

**Gráfico 9: Desembolsos do BNDES para o Setor Elétrico em Milhões\* (R\$) entre 2015 e 2022**



Fonte: BNDES (2023) / Elaboração própria

\*Forma de apoio Direta (diretamente ao BNDES) ou Indireta (por meio de instituições financeiras credenciadas) via BNDES em valores reais.

O governo de Bolsonaro (2019 – 2022) teve um Setor Elétrico marcado por privatizações e a perda de espaço do BNDES como principal agência de fomento do Governo.

Além disso, possuiu algumas características semelhantes ao Governo de Temer em relação às privatizações ocorridas. Após inúmeras tentativas iniciadas a partir do Governo de FHC, a Eletrobrás foi privatizada, marcando a mais relevante das privatizações ocorridas no período para o Setor Elétrico.

Tal empresa era a principal responsável pela geração de energia e investimento do setor brasileiro.

Segundo o INEEP (2011):

O parque gerador da Eletrobras compõe-se de 48 usinas hidrelétricas, 12 termelétricas convencionais a óleo, carvão e gás natural, 62 centrais eólicas, uma central fotovoltaica e 2 usinas nucleares. A capacidade instalada desse parque é de 51.143 MW, o que a torna a maior geradora de energia elétrica da América Latina” (INEEP, 2011, p.8).

De acordo com o Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (2021):

Cerca de 60% dos ativos de energia elétrica no Brasil já foram privatizados. No segmento de transmissão, 85% das linhas já estão sendo operadas por empresas privadas. Mesmo com este elevado grau de participação da iniciativa privada no setor, os planos de desinvestimento levados à cabo desde o golpe têm especial incidência no setor de energia. Das 31 empresas subsidiárias privatizadas, 21 pertencem ao setor energético, sendo 8 ligadas ao Sistema Petrobras e 13 ligadas ao Sistema Eletrobras. Desde 2016, foram vendidas a Amazonas Distribuidora de Energia (AM), Boa Vista Energia (RR), Eletroacre (AC), Cepisa (PI), Ceal (AL), Ceron (RO) e Celg-D (GO). Foram vendidas ainda as usinas hidrelétricas de São Simão, Jaguara, Miranda, Volta Grande, localizadas em Minas Gerais e Goiás (INEEP, 2011, p3).

Depois de quase 20 anos desde a primeira vez em que se pensou na desestatização da Eletrobras, a tentativa do governo Bolsonaro de privatizá-la tornou-se similar a que ocorreu nos anos 1990, que culminou na crise energética e no apagão de 2001 cujas causas foram acima descritas.

Dessa forma, o que pode-se esperar para o Setor elétrico nesse pós governo, após superar algumas estratégias aplicadas cujo o histórico fora de não possuir sucesso? Conforme o INEEP (2021): “O atual presidente<sup>5</sup> da empresa afirmou que a Eletrobras não é eficiente em nenhuma das suas operações. Uma declaração tão forte obviamente não reflete as mudanças positivas da companhia nos últimos anos, mas apenas legitima a “velha” estratégia em curso”.

Em consonância à toda ideologia privatista, de acordo com o Relatório de Realizações do Governo Federal brasileiro (2021), diferentes iniciativas ocorreram no Setor de Infraestrutura, como por exemplo, o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) apresentou entre 2019-2020 65 leilões/projetos que geraram cerca de R\$ 490 bilhões em investimentos voltados à privatizações e financiamentos nos anos seguintes.

---

<sup>5</sup> Wilson Ferreira Júnior, formado em engenharia elétrica e administração de empresas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, foi presidente da Eletrobrás no período entre 2016 – 2021, retornando ao cargo em setembro de 2022 novamente (entre 2021 – 2022 a empresa ficou sob o comando de Rodrigo Limp). Ferreira havia deixado a Eletrobras no início de 2021, depois de ver o processo de privatização da empresa perder força, dizendo na época que o mesmo havia sido adiado pela pandemia e paralisado no Congresso. O governo de Bolsonaro, no entanto, conseguiu privatizar a maior empresa de geração e transmissão de energia da América Latina em 2021, negociando por 33,68 bilhões de reais, abrindo o caminho para Wilson retomar seu antigo posto. Ele assumiu o comando da Eletrobras pela primeira vez em 2016, indicado pelo ex-presidente Michel Temer para acompanhar o processo de privatização desde seus primeiros passos (FORBES, 2022).

Antes de ingressar como Presidente na Eletrobrás, Wilson passou por outras empresas do Setor de Energia, como CESP (Companhia Energética de São Paulo), Rio Grande Energia, e CPFL (Companhia Paulista de Força e Luz).

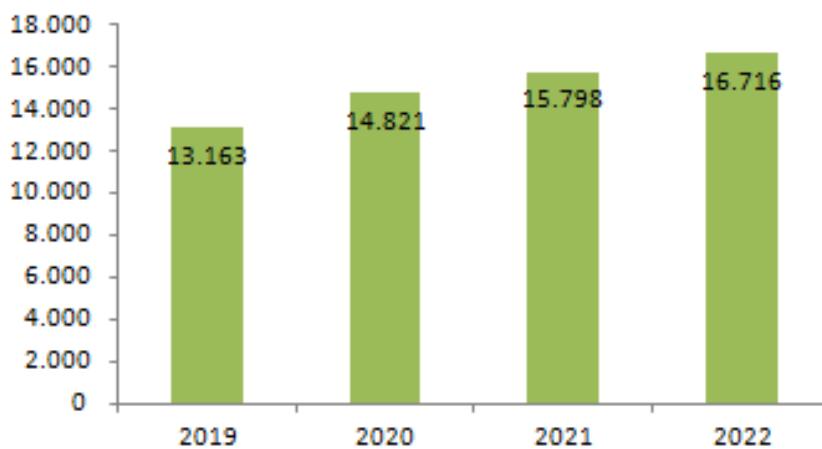
A carteira do PPI conta, atualmente, com 213 projetos em estruturação. Entre os projetos concluídos em 2020, destacam-se a renovação da Concessão da Ferrovia da Rumo - Malha Paulista (investimentos de R\$ 5,78 bilhões - Outorgas de R\$ 2,2 bilhões); a Concessão da Rodovia BR-101/SC (Investimentos de R\$ 3,4 bilhões); o arrendamento de terminais portuários em Santos (STS 14 e STS 14A) (Investimentos de R\$ 380 milhões - Outorgas de R\$ 505 milhões); 2º Ciclo da Oferta Permanente de áreas de exploração e produção de óleo e gás (Investimentos de R\$ 160,6 milhões - Outorgas de R\$ 57 milhões), e Nove leilões de Iluminação Pública (Investimentos de R\$ 1,29 bilhão). Outras realizações foram a realização da 1ª Rodada de Disponibilidade de Áreas da ANM Leilão de esgotamento sanitário (Cariacica+Viana/ES) (Investimentos de R\$ 580 milhões); o Leilão de Fornecimento de água e esgotamento sanitário (Macéio/AL) (Investimentos de R\$ 2,57 bilhões – Outorgas de R\$ 2 bilhões); a liquidação da Codomar (Setembro de 2020) e da Casemg (Outubro de 2020), e o Decreto nº 10.578 de liquidação da Ceitec, publicado em 16/12/2020. Houve também a entrega de propostas para a concessão dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral/SC em 15/12/2020 (Investimentos previstos de R\$ 262,2 milhões) (Relatório do Governo Federal brasileiro, 2021, p.24).

No setor elétrico, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) realizou o Leilão de Transmissão nº 1/2020, que resultou deságio médio de 55,24%. Foram arrematados todos os onze lotes ofertados, que somam 1.958 km de linhas de transmissão.

Os desembolsos ocorreram na ordem de R\$ 7,4 bilhões em obras de transmissão de energia elétrica, com estimativa de geração de mais de 15.000 empregos diretos, com economia de R\$ 546,6 milhões para os consumidores (Relatório do Governo Federal brasileiro, 2021, p.24).

Em relação do Desembolso do BNDES ao Setor Elétrico, durante os quatro anos de governo, os níveis de desembolsos mantiveram certa estabilidade, conforme apresentado no Gráfico 10 a seguir.

**Gráfico 10: Desembolso do BNDES para o Setor Elétrico em Milhões\* (R\$) entre 2019 e 2022**



Fonte: BNDES (2023) / Elaboração própria

\*Forma de apoio Direta (diretamente ao BNDES) ou Indireta (por meio de instituições financeiras credenciadas) via BNDES em valores reais.

Além disso, foi durante o governo Bolsonaro, em 2020, ocorreu um dos maiores apagões já enfrentados pela região Norte do país. Nesse período, inclusive, em que o mundo passava pela pandemia de COVID-19<sup>6</sup>, o Amapá ficou 2 dias totalmente sem energia e 22 dias (período entre 03/11/2020 e 24/11/2020) com rodízio de fornecimento pelo Estado em plena maior crise sanitária dos últimos tempos.

Esse apagão afetou o abastecimento de água, a compra e armazenamento de alimentos, serviços de telefonia e internet, entre outros de aproximadamente 800 mil pessoas – cerca de 90% da população – espalhadas por 13 municípios.

Os motivos foram a falta de suporte e de preparo para atender a região, após fortes chuvas resultarem em explosão seguida de incêndio, comprometendo três transformadores na mais importante subestação do estado, que fica em Macapá.

---

<sup>6</sup>A Covid-19 é uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global. O SARS-CoV-2 é um betacoronavírus descoberto em amostras de lavado broncoalveolar obtidas de pacientes com pneumonia de causa desconhecida na cidade de Wuhan, província de Hubei, China, em dezembro de 2019. Pertence ao subgênero Sarbecovírus da família Coronaviridae e é o sétimo coronavírus conhecido a infectar seres humanos. (Ministério da Saúde, 2023)

Até 10/06/2023, a Covid-19 ocasionou 703.399 mortes e 37.639.324 casos no Brasil. No mundo, a pandemia ultrapassou as 1.100.000 mortes.

De acordo com o Ministério da Saúde (2023), durante o período mencionado do apagão do Amapá, o Brasil teve a taxa de mortalidade por Covid-19 em 4,24/100.000 habitantes.

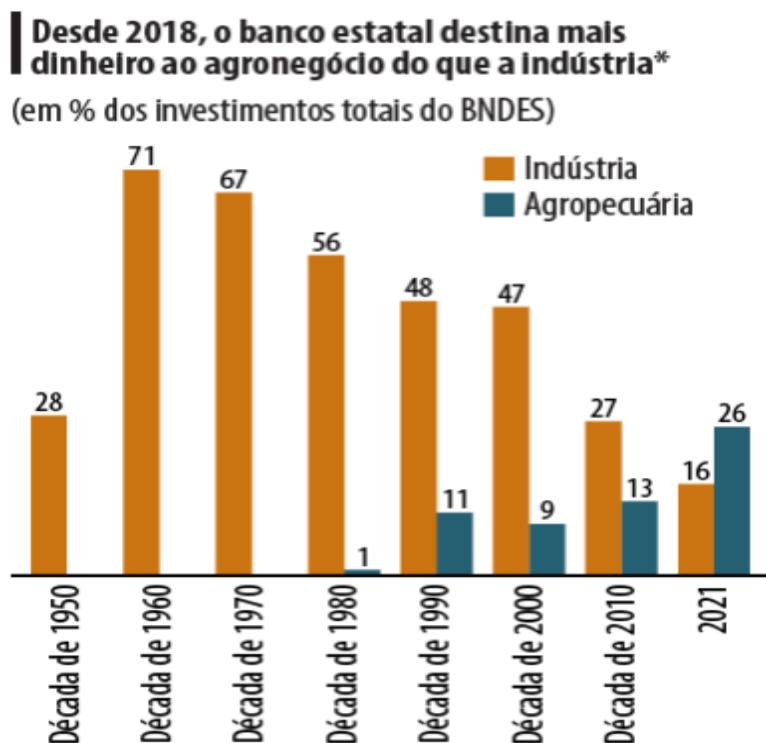
No ano de 2020 (no período compreendido entre 27/03 a 31/12), o país somatizou 194.949 mortos por COVID-19, isso representava 0,9% da população brasileira no mesmo período.

É importante destacar que o setor elétrico, durante o período mencionado, não recebeu investimentos inovadores, quando comparamos à primeira década dos anos 2000. Durante o governo Bolsonaro, o BNDES financiou sobretudo o setor de agropecuária, prevalecendo sobre o setor industrial.

Até algum tempo atrás, o BNDES gastava relativamente pouco com as atividades do campo. Em 2009, o agronegócio recebeu apenas 5% dos recursos enquanto a indústria ficou com 47% — R\$ 14,6 bilhões e R\$ 134,9 bilhões em valores atualizados. A balança do BNDES pendeu para o lado da agropecuária pela primeira vez em 2018. Desde então, a indústria vem ficando cada vez mais para trás. Especialistas em economia, industriais e senadores veem com preocupação a nova orientação do BNDES. Eles lembram que a indústria passa por dificuldades e o agronegócio já conta com os empréstimos do Banco do Brasil. O BNDES, por sua vez, argumenta que faz parte de sua missão atual apoiar as diversas estruturas produtivas do Brasil, inclusive a agropecuária. (Agência Senado, 2022, p.2)

No gráfico 11 abaixo é possível visualizar como a perspectiva do BNDES foi redirecionada ao agronegócio, ultrapassando os setores da indústria, infraestrutura e comércio e serviço.

**Gráfico 11: Desembolsos totais do BNDES para Indústria e Agropecuária**



\*BNDES também financia os setores de Infraestrutura e de comércio e serviços  
Fonte: BNDES, Ricardo Barbosa, Maurício Furtado e Humberto Gabrielli (2022)

Dessa forma, fica evidente que o BNDES se reorientou especificamente conforme as diretrizes governamentais durante o período apresentado, compreendido entre 2002 - 2022.

No caso do governo Lula, o setor elétrico foi um dos setores que mais recebeu investimentos e, além disso, nas últimas duas décadas foi o período em que o setor mais cresceu, ganhou relevância com Leis de respaldo e se expandiu pelas regiões brasileiras. O governo de Dilma deu certa continuidade a esses investimentos, seguindo a mesma corrente teórica heterodoxa.

Após isso, o governo de Temer focou em outros temas, como a privatização, deixando o BNDES perder um pouco espaço quanto banco financiador com a mudança da Taxa de juros.

Por fim, o governo Bolsonaro deu continuidade a algumas desestatizações e investiu em outros setores, deixando o setor elétrico sem manutenções necessárias e nem muitas inovações durante o período.

No capítulo 3, será possível visualizar como a expansão do Setor Elétrico Regional foi financiada pelo BNDES e como se deu a distribuição de energia nas regiões brasileiras e o impacto no desenvolvimento dessas regiões.

## **Capítulo 3: A atuação do BNDES na geração e distribuição de energia nas regiões brasileiras**

O Brasil é um dos países que mais produz energia elétrica no mundo, de longe o maior de América Latina. De acordo com a International Energy Agency (2010), “a produção de eletricidade no Brasil totaliza 412.69 TWH (54.5% do total gerado na América do Sul), o quádruplo da Argentina (104.99 TWH), que é o segundo maior produtor de eletricidade da América do Sul”.

O setor elétrico brasileiro caracteriza-se sobretudo pela geração de energia hidrelétrica, sendo esta predominante como fonte de distribuição para uma malha de redes de transmissão. Essas redes estão presentes em diversos locais nas regiões brasileiras.

A produção e a circulação de energia elétrica articulam regiões produtoras (cuja localização depende dos recursos naturais e dos equipamentos construídos para usá-los) com as regiões consumidoras (aqueles onde a concentração da população e da atividade econômica cria uma forte demanda). A matriz energética brasileira é essencialmente baseada na hidroeletricidade e o potencial hidrográfico ainda pouco explorado encontra-se na região norte do país, provocando o distanciamento entre as fontes de produção e de consumo (THÉRY, 2016, p. 2).

A atuação do BNDES no setor elétrico pode propiciar meios financeiros para a expandir a oferta de forma adequada, promovendo a modicidade tarifária e atraindo novos investidores, de modo que garanta as condições necessárias para o crescimento econômico sustentado do país.

No caso da expansão regional, conforme mencionado anteriormente, o *project finance* adotado pelo Governo Lula proporcionou que a expansão do sistema elétrico avançasse pelas regiões brasileiras, sobretudo no caso do Nordeste e do Norte do país, onde existia grande fornecimento e geração de energia, porém não havia estrutura suficiente para manter a energia da própria população da região. É a chamada pobreza energética.

A pobreza energética é definida como a impossibilidade de escolha de serviços energéticos (em termos de confiabilidade, qualidade, segurança e proteção ambiental) em condições econômicas que deem suporte ao desenvolvimento econômico e social das famílias e aos indivíduos (OLIVEIRA, ET. AL, 2000, p. 10).

Os dados mais recentes no Brasil coletados e processados pelo IBGE mostram como o acesso à energia elétrica atingiu 99,8% das habitações no país, apesar de variações de acesso entre as regiões. As regiões Norte e Nordeste, por exemplo, ainda não atingiram níveis de eletrificação universal devido à falta de interligação ao sistema interligado e ao isolamento geográfico (MAZZONE, ET. AL, 2019, p. 117).

Segundo Alexandre Esposito, o BNDES foi o principal parceiro financiador de programas de combate a pobreza energética, como o Programa Luz Para Todos e Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa).

O Programa de Universalização do Acesso, depois redefinido como Programa Luz Para Todos (Decreto 4.873/2003), com recursos subvencionados da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), instituída pela mesma lei e pela RGR; e o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), que previa que a Eletrobras garantisse a comercialização da energia de fontes de geração à biomassa, energia eólica e pequenas centrais hidrelétricas. O custeio dessa comercialização foi instituído por meio da conta Proinfa, também administrada pela Eletrobras. Nesse momento, o BNDES foi parceiro da Eletrobras na promoção do Proinfa, pois estipulou, em março de 2004, condições diferenciadas de apoio financeiro aos investimentos em energia alternativa. Com efeito, depreende-se que a Eletrobras e o BNDES seriam agentes de fomento à expansão setorial por meio de financiamentos – a Eletrobras se concentraria em recursos subvencionados, enquanto o BNDES se dedicaria ao financiamento de longo prazo a projetos de geração e transmissão de energia, ou a planos de investimento de distribuidoras (ESPOSITO, 2012, p. 209).

O sistema elétrico brasileiro é bem particular se comparado a outros países. Ele se torna único por possuir “uma única e grande reserva hídrica compartilhada, que funciona como uma imensa bateria, que pode produzir muito mais energia do que o consumo normal” (SANTOS, 2008, p.436).

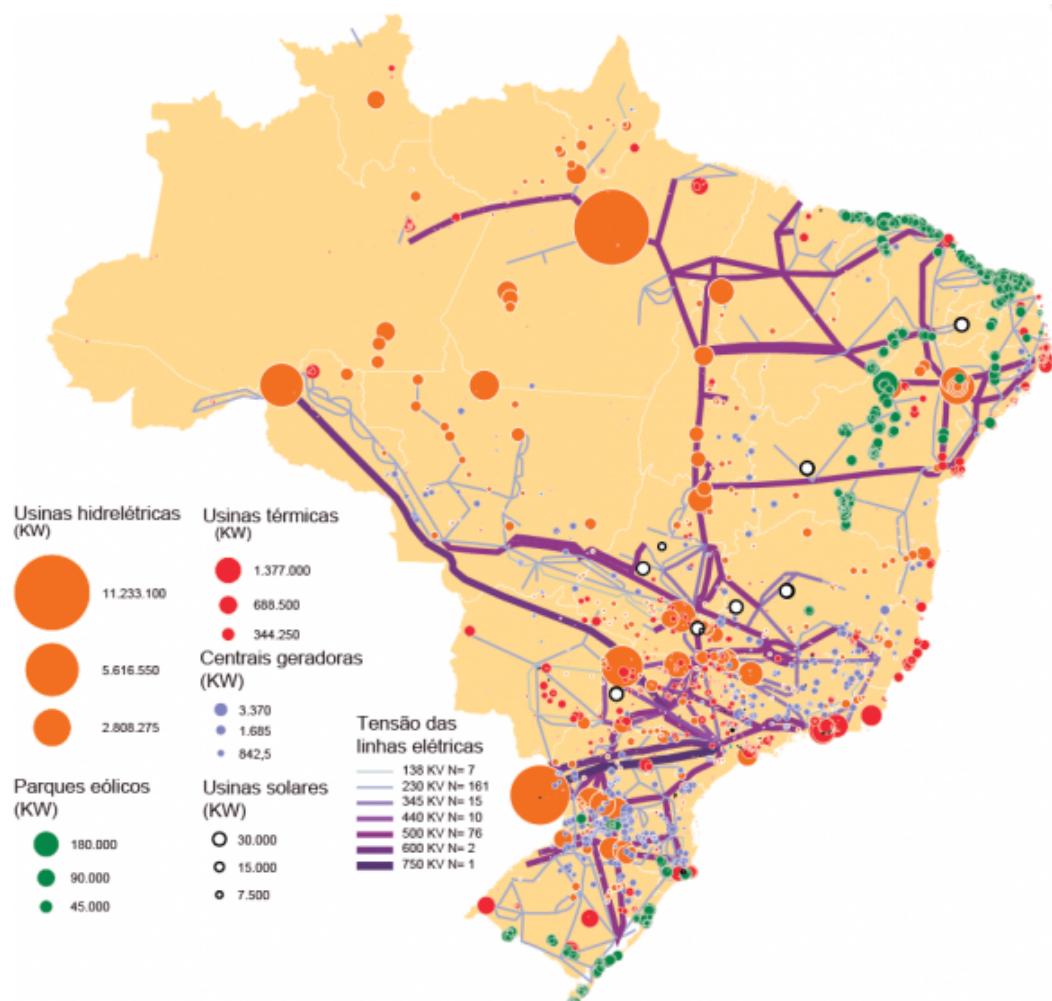
Além de possuir um dos menores custos de operação do mundo, com pontapé inicial do modelo criado ela Eletrobrás na década de 1960 e desenvolvido nos anos subsequentes. A empresa passou a ser responsável não apenas pelo funcionamento individual das usinas e pelo gerenciamento do sistema integrado, mas também pelo planejamento de sua expansão em longo prazo.

O planejamento de décadas da Eletrobrás, visando aproveitar as idiossincrasias de nossa geografia, tornou o sistema elétrico brasileiro o mais confiável, barato, flexível e limpo entre as grandes nações do planeta. Essas características seriam ainda plenamente válidas, se fosse mantido o modelo de planejamento público. Todavia, 13 anos após o início da privatização, temos uma das mais altas tarifas do mundo e o sistema

perdeu confiabilidade. A situação do setor elétrico não é tão grave como foi no final do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), mas uma coisa é certa: qualquer tipo de solução para a crise de energia – seja definitiva ou emergencial – implica revelar que o modelo de gestão do sistema elétrico implantado no governo FHC, e ainda seguido, embora reformado, não funciona sem soluções emergenciais e socorros do governo (SANTOS, 2008, p.436).

Na Figura 2 a seguir, está representado como é composto o Sistema Elétrico Brasileiro e sua composição geográfica em termos de tamanhos das Usinas hidrelétricas e térmicas, Centrais geradoras, parques eólicos e Usinas solares, bem com a tensão das linhas térmicas.

**Figura 2: Sistema Elétrico Brasileiro**



Fonte: Atlas do Brasil, Hervé Théry e Neli Aparecida de Mello-Théry (2016).

Nas próximas seções, a pesquisa abordará como os desembolsos do BNDES impactaram o Setor Elétrico e os sistemas de geração e distribuição/transmissão de energia elétrica nas regiões brasileiras.

### **3.1: Análise do desembolso do BNDES para o setor elétrico por região – Geração de energia**

O BNDES tem papel fundamental como principal financiador de projetos governamentais conforme as diretrizes políticas estabelecidas.

O Estado exerce papel fundamental como agente transformador da realidade econômica e da organização territorial no processo de desenvolvimento brasileiro. A atuação do BNDES – como principal instituição governamental financiadora de projetos de desenvolvimento e investimentos de longa maturação no país – impacta, por seu turno, de modo decisivo, a ordenação territorial e o desenvolvimento regional (pinto, 2010, p. 19).

As transformações e os avanços que ocorreram ao longo dos últimos 20 anos impulsionaram os investimentos às diferentes regiões brasileiras e fizeram com que o BNDES fosse o principal financiador em diversas estratégias políticas de crescimento regional para o setor elétrico.

No Brasil, o sistema de geração de energia elétrica ocorre, segundo o SIN (Sistema Interligado Nacional), da seguinte forma:

O Sistema Interligado Nacional - SIN é um sistema hidrotérmico de grande porte para produção e transmissão de energia elétrica, cuja operação envolve modelos complexos de simulações que estão sob coordenação e controle do Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS, que, por sua vez, é fiscalizado e regulado pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL (SIN, 2023, p.1).

O Sistema Interligado Nacional (SIN) é uma rede que se estende por grande parte do Brasil englobando sistemas de geração e uma malha de transmissão de energia elétrica que movimenta a energia entre seus subsistemas.

A operação hidráulica dos sistemas de reservatórios integrantes do SIN é uma atividade de tempo real que consiste na operacionalização das diretrizes hidráulicas que, utilizando a capacidade de regulação dos

reservatórios, permite o gerenciamento do armazenamento de água nos reservatórios, considerando a otimização energética, o controle de cheias e o atendimento aos usos múltiplos da água. (SIN, 2023, p.1).

Segundo o Relatório do SIN (2023), o Sistema utiliza “a abordagem por bacia, o módulo SIN contempla dados operativos de 162 infraestruturas para geração das usinas hidrelétricas”.

**Figura 3: Tipo de aproveitamento na Energia Hidrelétrica**

**TIPO DE APROVEITAMENTO**

Reservatório **10**

Usina a Fio d'Água **92**

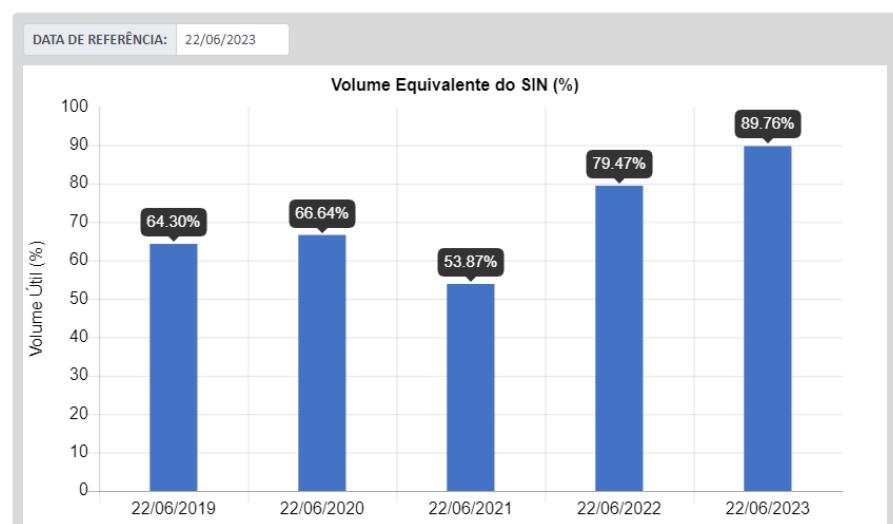
Usina com Reservatório **60**

Usina de Bombeamento **1**

Fonte: SIN/GOV (2023).

No Gráfico 12 a seguir, apresenta-se o Volume do SIN a partir de 2019 e sua evolução nos últimos anos (2019 a 2023). Em 2021, o SIN apresentou uma leve queda.

**Gráfico 12: Volume do SIN - Sistema Interligado Nacional (%)**



Fonte: SIN/GOV (2023).

O Gráfico 12 acima mostra o volume hídrico presente do SIN entre 2019 e 2023.

Na Figura 4 abaixo, visualiza-se como está dividida as Bacias Hidrográficas Brasileiras. A Amazônica é a maior bacia do país e do mundo. Ela possui uma área de drenagem de 5,8 milhões de km<sup>2</sup>, abastecendo a população que vive em uma área de quase 7 milhões de km<sup>2</sup>, em 7 estados e, além disso, auxilia na alimentação hídrica de 6 países vizinhos.

Adicionalmente, outra Bacia que também possui grande capacidade hídrica é a Bacia do Rio Tocantins, que juntamente com as águas que recebe do rio Araguaia, alimenta 7,5% do território nacional.

## **Figura 4: As Bacias Hidrográficas Brasileiras**



Fonte: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) (2022).

Além das Bacias Mencionadas, existe ainda o Rio Paraná, cujo potencial é muito grande e, devido a sua localização estratégica próxima dos centros de consumo, um esforço considerável de obras de melhoria já foram feitos para aproveitá-lo melhor.

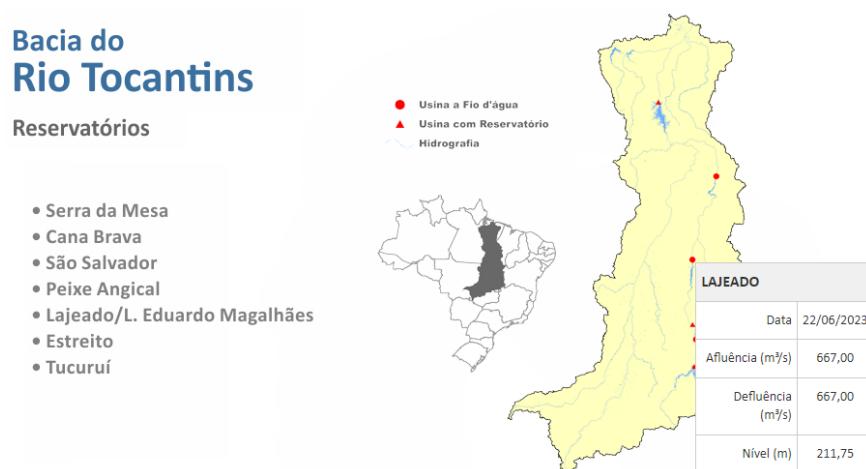
Nas Figuras 5 e 6 abaixo é possível visualizar a Bacia do Rio Amazonas e do Rio Tocantins, respectivamente e, quais reservatórios estão localizados nelas.

**Figura 5: Bacia do Rio Amazonas**



Fonte: Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) (2023).

**Figura 6: Bacia do Rio Tocantins**



Fonte: Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) (2023).

Ainda existem algumas regiões em pequenas cidades, onde as redes nacionais não chegam. Ainda existe um grande número delas em pequenas cidades de regiões onde as redes nacionais não chegam.

Cerca da metade do território brasileiro está nessa difícil situação e só pode contar com a produção local de energia para cobrir suas necessidades. Na maioria dos casos, essa provém de um gerador diesel, enquanto cidades mais importantes têm uma central térmica ou, em casos excepcionais, uma central hidráulica, construída para atender suas necessidades (Balbina para Manaus ou Cachoeira do Samuel para Porto Velho e região central de Rondônia). A busca de novas fontes de energia renováveis poderiam oferecer alternativas. Muitas das condições necessárias para a produção de energia solar e eólica existem no país, embora ainda não ocorram políticas explícitas de apoio às mesmas. Neste caso, a região destaque no contexto brasileiro é o Nordeste por apresentar os níveis mais elevados de horas de ensolação por ano e da velocidade do vento (THÉRY, 2016, p.2).

Contudo, estudos mostram que há iniciativas de renovação da matriz energética brasileira sendo implementadas desde princípios do século XXI no país - e é importante compreender que se trata de planejamentos e investimentos de médio e longo prazos articulados e operacionalizados nas arenas do Estado brasileiro. Como é possível observar, por exemplo, em Werner (2016):

o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas (Proinfa), implementado em 2004, importante para impulsionar a diversificação da matriz energética brasileira, com destaque para as fontes eólicas, pequenas centrais hidrelétricas (PCHs) e biomassa; do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que articulou o financiamento dos projetos à política de conteúdo nacional, com vistas a internalizar a cadeia produtiva de energia eólica, a partir de 2012; e das empresas estatais de energia elétrica, da holding Eletrobras (WERNER, 2016, p.1).

A Tabela 2 a seguir, demonstra como o crescimento de energia eólica foi avançando ao longo dos anos, saindo de 8,3% das contratações em 2010 e para 85,4% em 2014. “A fonte eólica se configura na principal fonte em termos de número de contratações para o financiamento de projetos, o que permite afirmar que a política do banco beneficiou o mercado para este segmento” (WERNER, 2019, p.19).

**Tabela 2: BNDES: Participação dos contratos por segmento, a partir do número de contratações por fonte de energia, 2002-2014**

Ano	Participação por Segmento no número de contratos						
	Eólica %	Hidrelétrica %	PCH %	Térmica %	Bioenergia %	Não especificado %	Total Geral %
2002	-	23,3	26,7	13,3	3,3	33,3	100,0
2003	-	31,6	5,3	21,1	-	42,1	100,0
2004	-	77,3	13,6	9,1	-	-	100,0
2005	18,2	9,1	72,7	-	-	-	100,0
2006	13,3	6,7	80,0	-	-	-	100,0
2007	-	27,5	67,5	-	5,0	-	100,0
2008	4,0	32,0	32,0	6,0	26,0	-	100,0
2009	5,4	29,7	48,6	10,8	-	5,4	100,0
2010	8,3	29,2	29,2	20,8	8,3	4,2	100,0
2011	57,5	6,3	27,5	5,0	-	3,8	100,0
2012	69,9	15,1	9,6	4,1	1,4	-	100,0
2013	88,4	5,8	2,3	3,5	-	-	100,0
2014	85,5	4,8	8,1	-	-	1,6	100,0

Fonte: WERNER (2016).

Na Tabela 3 abaixo, é possível verificar o crescimento energético das regiões brasileiras e a importante atuação do BNDES na divisão do trabalho do setor elétrico entre as regiões, através da participação dos projetos financiados entre 2002 e 2014.

**Tabela 3: BNDES: Participação de fonte de energia por região, conforme número de contratos, 2002-2014**

Regiões	Fonte de Energia				
	Bioenergia	Eólica	Hidrelétrica	PCH	Térmica
Centro-Oeste	-	-	26,5	37,2	3,1
IE	-	-	2,9	-	-
Nordeste	5,3	73,5	2,0	0,7	43,8
Norte	10,5	2,5	27,5	1,4	3,1
Sudeste	73,7	1,3	12,7	31,8	46,9
Sul	10,5	22,7	28,4	29,1	3,1
Total Geral	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: WERNER (2016).

Destaca-se a elevada participação da região Nordeste no número de contratos de financiamento para a implantação de plantas eólicas, concentrando 73,5% dos contratos para o período 2002-2014, o que se justifica tanto pelas condições geográficas ofertadas por essa região, que permite a expansão da atividade, quanto pela política setorial de incentivo

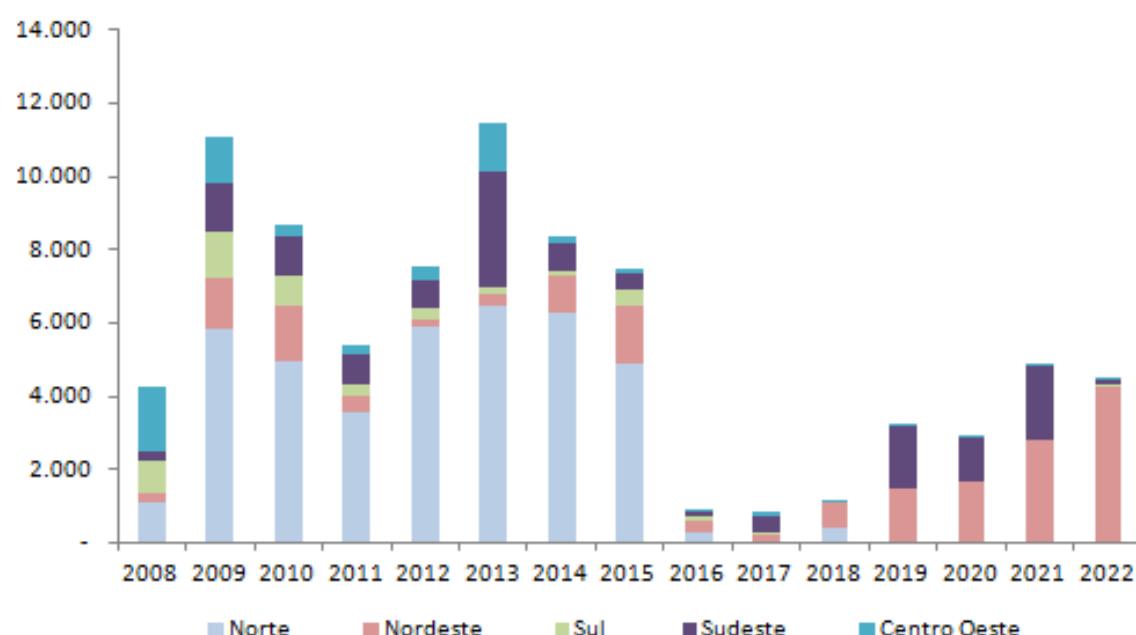
realizado para a exploração desta fonte. Já a região Sul responde por 22,7% dos projetos eólicos financiados, a segunda região em termos de geração eólica (WERNER, 2016, p.20).

Diante disso, de forma direta e indireta, o BNDES financia projetos voltados à geração de energia, conforme o planejamento governamental. Nos gráficos a seguir, é possível visualizar os desembolsos do banco à geração de energia elétrica brasileira, por períodos governamentais, a fim de estabelecer uma análise correlacionando as estratégias de cada governo direcionada as regiões brasileiras.

No Gráfico 13 abaixo, observa-se que a região Norte foi a que recebeu maior desembolso relacionado à Geração de Energia Elétrica vindo do BNDES no período entre 2008 a 2015, sendo forma de apoio Direta e/ou Indireta. A partir de 2016, pode-se observar um encolhimento de Desembolso do BNDES voltado à Geração de Energia Elétrica.

Segundo o Embrapa (2023), na região Nordeste, a geração de energia eólica e a solar são as dominantes, graças ao clima favorável – por ser uma região com fortes ventos e de muito sol. Já na região Sudeste, as energias predominantes são a solar, a hidrelétrica e a térmica – devido ao clima e a quantidade de rios que estão presentes na região.

**Gráfico 13: Desembolso do BNDES para a Geração de Energia Elétrica entre 2008 a 2022**



Fonte: BNDES (2023) / Elaboração própria

\*Considera Geração de Energia Elétrica, Geração Hídrica e Térmica.

\*\*Forma de apoio Direta (diretamente ao BNDES) ou Indireta (por meio de instituições financeiras credenciadas) via BNDES em valores reais.

\*\*\*Período assim delimitado por encontrar a segmentação (Região x Geração de energia) a partir de 2008.

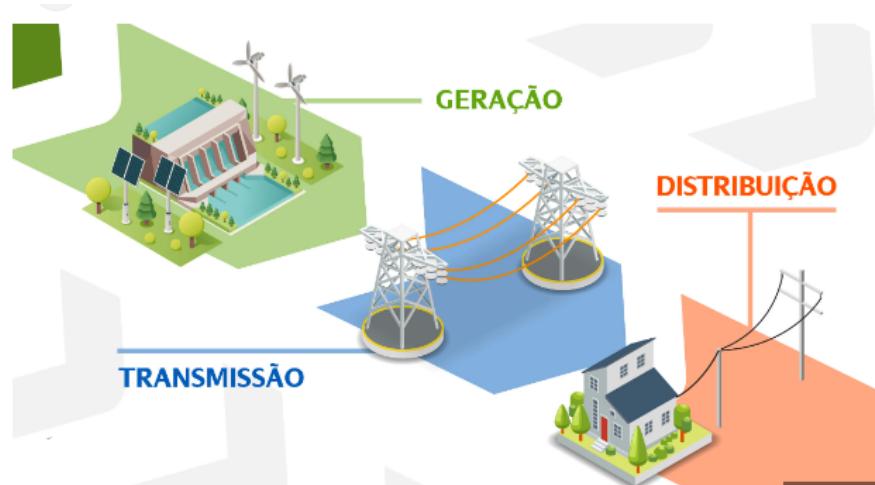
Segundo o site do BNDES (2023), até 2015 os desembolsos do Banco destinados à Região Norte eram predominantemente voltados à Inovação, através do BNDES FINEM (Crédito Inovação Direto). Após 2016, os desembolsos concentraram-se às Regiões do Nordeste e Sudeste, voltados à Privatizações e BNDES FINEM.

### 3.2: Análise do desembolso do BNDES para o setor elétrico por região – Distribuição e Transmissão de energia

A Transmissão/Distribuição de Energia elétrica no Brasil é feita através da integração da produção, com a transmissão e distribuição aos consumidores finais. Tal integração tem sua motivação a partir do aumento da demanda, da origem das hidrelétricas e da geração de energia.

Na Figura 7, segundo o site da Neoenergia (2023), é possível visualizar como funciona o processo de produção de energia até o fornecimento às residências e outros consumidores finais.

**Figura 7: Esquema da Distribuição elétrica no Brasil**



Fonte: Neoenergia (2023)

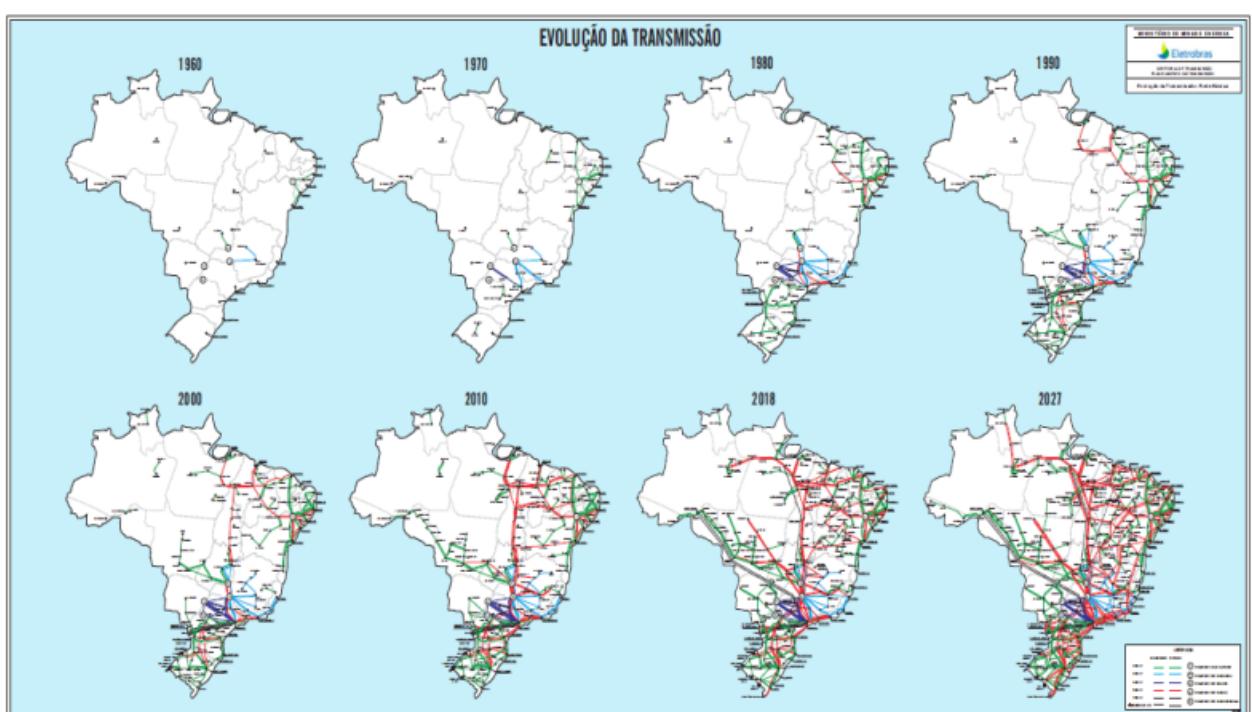
As redes de distribuição são divididas em: Redes Elétricas Primárias, que são redes de distribuição de média tensão que atendem empresas e indústrias; e Redes Elétricas Secundárias, que são de baixa tensão que atendem consumidores residenciais, pequenos estabelecimentos comerciais e iluminação pública.

Nesse processo, o BNDES financia obras de instalação e melhorias em diversas fontes de transmissão e redes de distribuição em torno das regiões brasileiras.

O banco é um dos maiores agentes de fomento público, utilizado para desenvolver o setor elétrico e expandir os recursos de geração e transmissão de energia brasileira.

A seguir, a Figura 9 demonstra a evolução da Transmissão de energia brasileira.

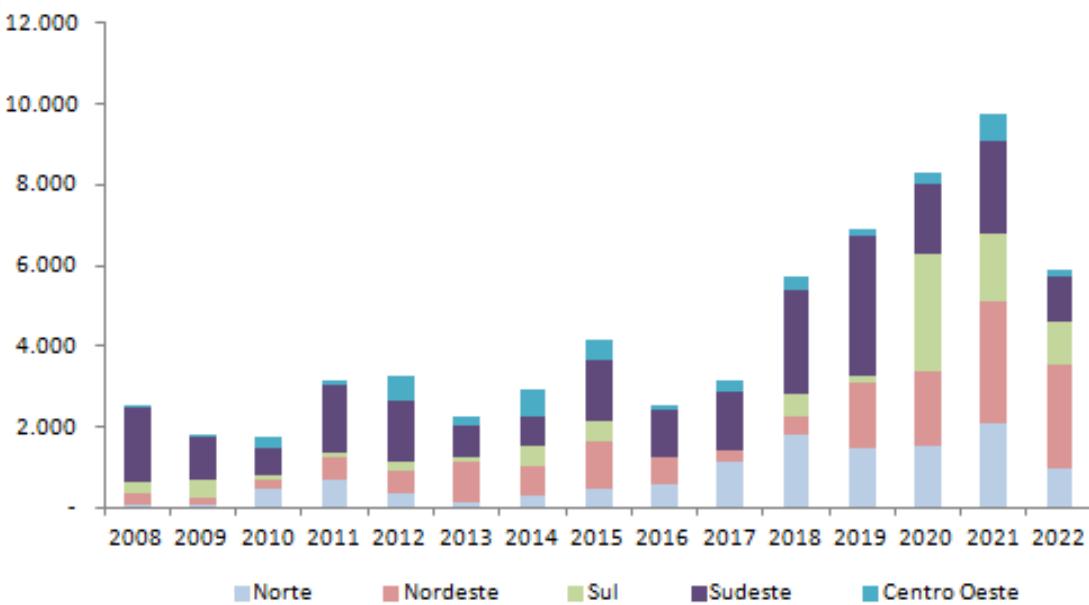
**Figura 9: Evolução da Transmissão de energia elétrica no Brasil**



Fonte: Eletrobrás (2017).

No Gráfico 14 a seguir, observa-se que houve uma expansão nos valores desembolsados, destinados à privatização de diversas empresas de Distribuição de energia elétrica (conforme demonstrado na Tabela 4 em seguida).

**Gráfico 14: Desembolso do BNDES para a Distribuição e Transmissão de Energia Elétrica entre 2008 a 2022**



Fonte: BNDES (2023) / Elaboração própria

\*Considera Distribuição de Energia Elétrica e Transmissão de Energia Elétrica. Forma de apoio Direta e Indireta via BNDES.

\*\*Forma de apoio Direta (diretamente ao BNDES) ou Indireta (por meio de instituições financeiras credenciadas) via BNDES em valores reais.

\*\*\*Período assim delimitado por encontrar a segmentação (Região x Distribuição/Transmissão de energia) a partir de 2008.

Segundo o próprio site do BNDES (2023), “o processo de desestatização das Distribuidoras da Eletrobras foi iniciado na década de 90 e retomado em 2016 através do Decreto 8.893/2016”.

Na Tabela 4 abaixo, apresentam-se algumas Distribuidoras de energia elétrica privatizadas entre 2018 – 2022, via financiamento BNDES.

**Tabela 4: Principais empresas Distribuidoras de energia elétrica privatizadas entre 2018 – 2022 financiada via BNDES.**

Empresa	Ano de Privatização
Companhia Energética do Piauí (Cepisa)	julho de 2018
Companhia de Eletricidade do Acre (ELETROACRE)	agosto de 2018
Centrais Elétricas de Rondônia (CERON)	agosto de 2018
Companhia Energética de Alagoas (CEAL)	março de 2019
Amazonas Energia	abril de 2019
Companhia Energética de Brasília (CEB)	outubro de 2020
ELETROBRÁS	junho de 2022

Fonte: BNDES (2023) / Elaboração própria.

Nesses casos, o BNDES foi o responsável pela execução e acompanhamento do processo de desestatização, através do Programa de Parceria e Investimentos (PPI), criado pelo Governo Federal para reforçar a coordenação das políticas de investimentos em infraestrutura por meio de parcerias com o setor privado.

Além disso, vale destacar que, conforme abordado nessa pesquisa anteriormente nos capítulos 1 e 2, em 2022 ocorreu a privatização da maior empresa de energia da América Latina, a Eletrobrás, que foi vendida por R\$96,6 bilhões de reais.

Dessa forma, o planejamento estratégico governamental é fundamental para que os investimentos do BNDES sejam direcionados e alocados da forma mais eficiente possível, a fim de contribuir com o fomento, ou seja, o financiamento de empreendimentos previstos em programas de desenvolvimento brasileiro.

## **CONCLUSÃO**

As duas décadas transcorridas nesse trabalho – entre 2002 e 2022 – foram, sobretudo, marcadas por diversas mudanças governamentais, que impactaram diretamente nas estratégias direcionadas ao crescimento brasileiro.

O BNDES, diante desse contexto, tem sua estrutura reorientada toda vez que as pautas do governo sofrem alterações – ora ortodoxas, ora heterodoxas –, fazendo com que o banco se readapte às novas diretrizes. Tais transformações resultaram no fato de que o Banco precisar se reorientar em relação à adaptação diante das transformações definidas de acordo com a política nos diferentes contextos estatais do país.

Embora seja por definição o principal instrumento do Governo Federal para financiamento de longo prazo e investimento nos diversos segmentos da economia brasileira, o papel executado pelo BNDES transforma-se de acordo com a política de estado de cada período, desde o seu surgimento.

O BNDES é voltado para o desenvolvimento. Com seus programas de financiamento, busca apoiar na criação de novos negócios ou na sua modernização e expansão. Seja qual for a área e o porte da companhia, o objetivo será sempre fomentar o crescimento da economia brasileira, por meio da geração de empregos, de renda e inclusão social. [...] Além disso, ele atua estrategicamente, alinhado com o poder executivo, para estimular o crescimento do país em áreas que se julga necessário investir (Fundação Instituto de Administração, 2019, p.3).

O foco dessa dissertação foi analisar o BNDES e seus investimentos direcionados ao setor elétrico e como esse setor se desenvolveu nas duas décadas analisadas. Conforme mencionado anteriormente, a falta de política de estado e de falta de controle, fez com que o banco perdesse, em certos momentos, sua robustez como banco de investimentos.

No Brasil, o banco é um dos grandes investidores do setor, articulando na implementação de financiamento à energia elétrica, estando presente como banco de fomento desde a sua criação.

Nesse trabalho foi possível verificar que durante os governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), o Banco assumiu uma postura mais heterodoxa, onde apresentava investimentos no Setor

Elétrico em níveis financeiros mais expressivos e atuava como principal banco público de financiamento.

Nesse período, o setor elétrico absorveu grande parte dos investimentos voltados à sua melhoria e expansão, com pautas sólidas de crescimento, onde ocorreram a criação de novas Leis fundamentais ao setor, que respaldaram sua atuação e deram-no relevância.

A partir da entrada de Michel Temer como presidente (2016-2018), as pautas governamentais passaram por significativas transformações. O BNDES precisou se reorientar novamente às novas formas de ideologia do Governo, conduzidas de forma mais ortodoxa.

Por ser uma corrente teórica com premissas estabelecidas para as concessões e privatizações, algumas medidas tomadas pelo Governo durante esse período fizeram com que o banco perdesse sua relevância como principal banco de investimento público de financiamento em relação à outros bancos privados.

Dentre essas mudanças, observou-se que a alteração da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) para Taxa de Longo Prazo (TLP) em 2016 foi a que mais impactou nessa perda de atratividade como banco público de fomento a investimentos.

Com a Taxa mais cara, aproximando-se à taxa cobrada por outros bancos privados, o BNDES teve seus recursos diminuídos e a taxa de investimento caiu de forma geral. Como um desdobramento disso, no setor elétrico não houve investimentos relevantes de incentivo à expansão nesse período.

Em consonância com o Governo de Temer, o governo de Bolsonaro (2018 - 2022) também possuiu uma corrente teórica mais ortodoxa, continuando com as pautas de privatização em seu plano de Governo.

Nesse período, o BNDES teve uma queda de 85% em termos reais referentes à valores desembolsados, permanecendo limitado em seu papel de banco público de fomento. Nesse período também ocorreu a independência do Banco Central, que fez com que as taxas de juros ficassem sem regulamentação necessária.

Especificamente no setor elétrico, ocorreu a privatização da maior empresa de energia da América Latina em 2022, a Eletrobrás, parte de um setor amplamente estratégico e relevante na economia de um país, e teve o BNDES como banco

responsável principal dessa transação. Além disso, o governo não possuía planejamento estruturado para o crescimento do Setor Elétrico.

Como uma das consequências provenientes das privatizações ocorridas nos últimos anos no Setor elétrico, vale destacar que:

Além do aumento de tarifa, o país também corre o risco de ter a qualidade da geração, transmissão e distribuição da energia prejudicada e vivenciar novos apagões energéticos, como os que ocorreram no estado do Amapá em 2020, depois da privatização da área de transmissão de energia elétrica no estado. As empresas privadas assumiram o controle da área há alguns anos - Isoloux e depois, em 2020, a Gemini Energy -, e negligenciaram os investimentos na manutenção do sistema. O resultado foi um apagão que durou três semanas (ANDES, 2021, p. 3).

Também verificou-se como os desembolsos do BNDES foram direcionados conforme os governos iam traçando suas políticas estratégicas, por meio de análises segmentadas por ano no Brasil.

Apesar de não possuir planejamento governamental muito claro por diversos momentos, o setor elétrico brasileiro é um dos mais bem planejados do mundo, com muitos recursos de mão de obra. A questão é como o não planejamento a longo prazo impacta e reflete negativamente no fornecimento de energia para os consumidores finais, como ocorreu no racionamento de energia em 2001 e o apagão de 2021 no Amapá.

No Brasil, o processo de Geração e Distribuição de energia do Setor Elétrico tem sua maior fonte proveniente de recursos o BNDES, conforme as demandas de cada região. Com grandes bacias hidrelétricas encontradas, sobretudo, na região Norte do país, o sistema elétrico carrega um modelo de distribuição de energia bem planejado, desenvolvido desde a década de 1960.

Os dados apresentados pelo BNDES mostraram como há uma desigualdade regional na Geração x Distribuição de energia no Brasil. As regiões que mais possuem recursos hídricos e energéticos, são as que mais sofrem com falta de energia e escassez de fornecimento.

O Sistema Elétrico e seu crescimento dependem de uma política pública estruturada, onde haja uma política de estado com estratégias sólidas.

Nessa pesquisa, verificou-se que durante o período entre 2002 e 2015, o Setor elétrico recebeu maior volume de investimentos financeiros voltados à

Inovação, resultando em uma expansão do Setor nas diversas regiões do país. Além disso, houve um arcabouço legal que se desdobraram em contextos heterodoxos na criação de políticas públicas de acesso à energia elétrica em regiões até então esquecidas (sobretudo Norte e Nordeste).

[...] políticas públicas usadas no Brasil para permitir que pessoas muito pobres tenham acesso e possam fazer uso de serviços modernos de energia. Conclui-se que os programas LpT e TSEE tiveram um impacto positivo importante em termos de aumento do acesso à eletricidade para os grupos mais vulneráveis. O LpT foi eficaz na expansão do acesso físico à eletricidade para níveis quase universais atualmente, com o acesso universal esperado para ser alcançado antes de 2030. Já a TSEE apoiou o acesso econômico ao consumo de eletricidade por parte das famílias pobres. No entanto, o esquema não garantiu eletricidade acessível para todas as famílias pobres. Assim, como conclui Piai Paiva et al. (2019), programas e políticas públicas que promovam affordability precisam ainda ser implementados/aprimorados, com o objetivo de que todas as famílias pobres consigam consumir mais do que níveis básicos de eletricidade (MAZZONE, ET. AL, 2019, p. 125).

O Programa Luz para Todos e a Tarifa Social criados na primeira década dos anos 2000 obtiveram tanto sucesso em seus resultados que foram renovados diversas vezes durante os governos Lula e Dilma.

O papel do BNDES durante essa trajetória foi o de impulsionar o setor e mantê-lo eficiente, através do financiamento direcionado pelo Governo Federal Brasileiro. Contudo, é necessário que haja planejamento.

Assim sendo, o Sistema Elétrico Brasileiro e sua trajetória de avanços e retrocessos reforça a ideia de como o planejamento estratégico é fundamental para que o BNDES seja um instrumento de ação governamental eficiente.

Pode-se concluir que o BNDES possui sua estrutura reorientada pela agenda política e econômica do Governo e as estratégias que se desenvolvem. O papel do BNDES junto ao Estado é possibilitar e viabilizar a realização dos financiamentos pautados nos objetivos do planejamento vigente. O Setor Elétrico, através das suas diferentes fases, contou direta e/ou indiretamente, com o financiamento do BNDES em seus projetos.

Por meio dos financiamentos e das diretrizes governamentais, é possível concluir que o BNDES se readaptou de acordo com a ideologia política vigorada durante os governos nas últimas duas décadas. Com as mudanças de governo, os

avanços do Setor Elétrico ocorreram de forma significativa, conforme as linhas ideológicas - ora ortodoxa, ora heterodoxa.

Vale ressaltar que, de forma alguma, essa pesquisa foi suficiente para analisar e esgotar o tema estudado completamente, já que existem diversos dados do setor elétrico que corroboram e complementam esse trabalho, mas não foram o objetivo da pesquisa.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALMEIDA, Mansueto. OLIVEIRA, Renato. **Política Industrial e empresas estatais no Brasil: BNDES e Petrobrás.** Texto para Discussão IPEA, Brasília, dezembro de 2014;

ANDES. **Eletrobras: Governo privatiza a maior empresa de energia elétrica da América Latina.** Jornal InformANDES, julho de 2021. Disponível em <<https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/eletrobras-governo-privatiza-a-maior-empresa-de-energia-eletrica-da-america-latina1>>;

BARBIERI, C. **Qual o efeito do BNDES?** Disponível em <<http://epocanegocios.globo.com/Informacao/Dilemas/noticia/2013/06/qual-o-efeito-do-bndes.html>> Acesso em 27/05/16 às 13:04h;

BASTOS, Valéria. **2000 – 2010: uma década de apoio federal à inovação no Brasil;**

BNDES. **Relatório Anual BNDES. Relatório de atividades.** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Rio De Janeiro, 2004. Disponível em: <[https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3869?&locale=pt\\_BR](https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3869?&locale=pt_BR)>. Acesso em 03 de novembro de 2022;

CACHAPUZ, P.B.B. **Panorama do setor de energia elétrica no Brasil.** Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 2006. CARTA CAPITAL. “Entrevista Mario Bernardini, da Associação da Indústria de Máquinas, aponta falhas na política adotada no setor de petróleo”. Edição nº862, 12 de agosto de 2015. CNAE. Classificação Nacional de Atividades Econômicas. Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro, 2007;

CANO, Wilson. SILVA, Ana. **Política industrial do governo Lula.** Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n. 181, julho 2010;

CHAGAS, MARCUS. **Setor elétrico brasileiro: o modelo após a reforma de 2004.** Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Sócio-Econômico, Economia. Santa Catarina, 2008;

DIAS, Rita. **Temer e o setor elétrico: privatização e aumento de preços.** Brasil Debate, 2017. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/temer-e-o-setor-eletro-privatizacao-e-aumento-de-precos/>;

ESPÓSITO, A. S. “**O Setor Elétrico brasileiro e o BNDES: reflexões sobre o financiamento aos investimentos e perspectivas**”. BNDES 60 anos. Perspectivas Setoriais. Rio de Janeiro, 2012;

**Estatísticas Operacionais do Sistema BNDES.** BNDES, 2023. Disponível em <<https://www.bnDES.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho>>;

FERREIRA, Carlos Kawall Leal. (2003), **Privatização do setor elétrico no Brasil** (1 ed. fev. 2000). Disponível em <http://www.dinheirovivo.com.br/projeto-brasil/energia/material/PRIVATIZAÇÃO.pdf>;

FILHO, Edison; ET. AL. **A Trajetória recente e características Regionais do Consumo de Energia elétrica para famílias de baixa renda no Brasil a partir dos dados do Programa TSEE (2014-2021).** IPEA, Rio de Janeiro, maio de 2023;

FILHO, Ernani. COSTA, FERNANDO. **BNDES e o financiamento do desenvolvimento.** Economia e Sociedade, 2012;

FILHO, NELSON; ET AL. **O papel do BNDES na expansão do setor elétrico nacional e o mecanismo de project finance.** Biblioteca Digital, BNDES. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 29, mar. 2009;

FORBES MONEY. **Eletrobras traz de volta ex-CEO e elege novo presidente do conselho.** Agosto, 2022. Disponível em <<https://forbes.com.br/forbes-money/2022/08/eletrobras-traz-de-volta-ex-ceo-e-elege-novo-presidente-do-conselho/>>;

FREY, KLAUS. **Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Paraná, 2000;

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961;

G1; **Apagão no Amapá: veja a cronologia da crise de energia elétrica.** Novembro, 2020. Disponível em <<https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2020/11/18/apagao-no-amapa-veja-a-cronologia-da-crise-de-energia-eletrica.ghtml>>;

GOLDENBERG, JOSÉ; PRADO, LUIZ. **Reforma e crise do setor elétrico no período FHC.** Nov, 2003;

GOMES, A. S. T; ABARCA, C. D.; FARIA, E. S. T.; FERNANDES, H. H. “**O setor elétrico**”. In: BNDES, 50 anos: Histórias Setoriais (dezembro/2002). Disponível em: . Acesso em: 14 out. 2022;

GONÇALVES, Lidiane. **Anúncio de encerramento do processo de Desestatização.** BNDES.

HIRT, CARLA. **Estado, Capital e Território. O Lugar e o Papel do BNDES no desenvolvimento brasileiro.** Rio de Janeiro, 2018;

MAZZONE, Antonella. ET. AL. **A multidimensionalidade da pobreza no Brasil: um olhar sobre as políticas públicas e Desafios da pobreza energética.** Revista Brasileira de Energia, Vol. 27, Nº 3. Julho, 2021;

MITERHOF, Marcelo. PEREIRA, Thiago. **O papel do BNDES e o financiamento do desenvolvimento: considerações sobre a antecipação dos empréstimos do Tesouro Nacional e a criação da TLP.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 27, n. 3 (64), setembro-dezembro 2018;

MUSACCHIO, Aldo. LAZZARINI, Sergio. **Reinventando o capitalismo de Estado: O Leviatã nos negócios: Brasil e outros países.** Editora Schwarcz S.A., São Paulo, 2015;

NEGRI, João. ET AL. **Financiamento do Desenvolvimento no Brasil.** Brasília, IPEA, 2018;

NOZAKI, William. **A desestatização do sistema Eletrobras.** Le Monde Diplomatique. Maio, 2021;

OLIVEIRA, Gilson. **Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento.** Curitiba, Rev. FAE, v.5, n.2, maio/ago. 2002. Disponível em <<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/viewFile/477/372#:~:text=3%20Sob%20o%20prisma%20econ%C3%B4mico,115%2D116>>;

**O setor elétrico no Brasil.** PUC-Rio. Disponível em [https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/17886/17886\\_3.PDF](https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/17886/17886_3.PDF);

OLIVEIRA, Adilson. **Pobreza Energética - Complexo do Caju.** Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Maio 2005;

PASE, Hemerson. ROCHA, José. **O Governo Lula e as Políticas Públicas do Setor Elétrico.** Dossiê Os anos Lula. REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v.4, n.2, p. 32-59, jul.-dez. 2010;

PENA, Diego. **Sistema Interligado Nacional.** UHE Jirau (SOE), AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA), 2023;

PINHEIRO, Maurício. **A recente política industrial brasileira.** Latin American Trade Network, 2010. Disponível em <<http://latn.org.ar/wp-content/uploads/2015/01/WP127.pdf>>;

PRATES, Daniela. **Projeto de Estudos sobre as perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos.** Disponível em <[http://www.bnDES.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bnDES\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/SubprojetoII.3\\_PIF.pdf](http://www.bnDES.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bnDES_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/SubprojetoII.3_PIF.pdf)>;

**Programa Luz para Todos.** Ministério Minas e Energia, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/destaques/Programa%20Luz%20para%20Todos/sobre-o-programa>;

SANTOS, GUSTAVO; ET AL. **Por que as Tarifas foram para os Céus? Propostas para o Setor Elétrico Brasileiro.** REVISTA DO BNDES, RIO DE JANEIRO, V. 14, N. 29, P. 435-474, JUN. 2008;

SCHELB, Guilherme. **O Racionamento de Energia Elétrica decretado em 2001: Um Estudo sobre as causas e as responsabilidades.** São Paulo, DF, 2001;

SICSÚ, João. **Definições, primeiros resultados e perspectivas da política econômica do governo Lula.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 12, n. 2 (21), p. 311-327, jul./dez. 2003;

SICSÚ, João. **Lula, Dilma e o PIB brasileiro. O diferencial de Lula estava na esfera política, mas os resultados aparecem na economia.** Carta Capital, 2012. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/economia/lula-dilma-e-o-pib-brasileiro>>. Acesso em 12 de setembro de 2022;

SIFFERT, N., ALONSO, L.A., CHAGAS, E.B., SZUSTER, F.R., SUSSEKIND, C. S. **O papel do BNDES na expansão do Setor Elétrico nacional e o mecanismo do project finance.** Disponível em [http://www.bnDES.gov.br/SiteBNDES/bnDES/bnDES\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Setor/Energia\\_Eletrica/200903\\_01.html](http://www.bnDES.gov.br/SiteBNDES/bnDES/bnDES_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Energia_Eletrica/200903_01.html). Acesso em 14 outubro de 2022;

Sindicato dos Bancários de São Paulo, Osasco e região. Disponível em <<https://spbancarios.com.br/04/2017/mudancas-na-regra-tjlp-prejudicam-o-pais>>. Acesso em 08 de outubro de 2022;

SOUSA, FILIPE. BNDES 60 anos: perspectivas setoriais. **Rio de Janeiro, vol. II, 1ª ed., out. 2012;**

THÉRY, Hervé. THÉRY, Neli. **O sistema elétrico brasileiro.** Nº 26. Março de 2016. Disponível em <<https://journals.openedition.org/confins/10797>>;

VAINER, CARLOS; VIEIRA, FLÁVIA. BNDES: **Grupos econômicos, setor público e sociedade civil.** Rio de Janeiro, 2017

WALVIS, Alida; ET AL. **Avaliação das reformas recentes no setor elétrico brasileiro e sua relação com o desenvolvimento do mercado livre de energia.** FGV - CERI;

WERNER, Deborah. **A atuação do BNDES na política do setor elétrico brasileiro: 2002 – 2014.** Rio de Janeiro, 2017;

WERNER, Deborah. **Estado e Infraestrutura: Uma Análise a partir da Consolidação da Energia eólica no Brasil.** Rio de Janeiro, 2016;

WERNER, Deborah. **Neoliberalização da infraestrutura: mudanças regulatórias e configuração do setor elétrico brasileiro (1990-2018).** Semestre Económico. janeiro-março 2019.