

A abertura energética do Brasil à luz das teorias do Estado

JOAO MONTENEGRO DA SILVA PEREIRA REIS

RESUMO: O objetivo é apontar os fatores que propiciaram a abertura do setor de energia brasileiro a partir de 2016. A hipótese é que tal liberalização resultou de uma perda de autonomia relativa do Estado após o *impeachment* de Dilma Rousseff. São descritos casos de “porta-giratória”, que ilustram a movimentação de capitalistas e políticos em prol da liberalização, e é perpassado o debate teórico sobre a interação entre Estado, capitalistas e trabalhadores.

PALAVRAS-CHAVE: Marxismo. Estado. Energia.



The opening of Brazil's energy sector in the light of state theories

ABSTRACT: The aim is to identify the factors that led to the opening up of the energy sector in Brazil in 2016. The hypothesis is that this liberalization resulted from a loss of relative state autonomy after Dilma Rousseff's impeachment. Cases of “revolving-door” are described, which illustrate the movement of capitalists and politicians in favor of liberalization. The theoretical debate on the interaction between the state, capitalists and workers is explored.

JOAO MONTENEGRO DA SILVA PEREIRA
REIS

Doutorando em Economia Política Internacional pelo Instituto de Economia da UFRJ. Bacharel em Comunicação Social (habilitação em Jornalismo) pela UFRJ. Repórter autônomo especializado no setor de energia.

E-mail: joao.reis@pepi.ie.ufrj.br

DATA DE ENVIO: 29/01/2025

DATA DE APROVAÇÃO: 12/03/2025

1 Introdução

O objetivo deste artigo é apontar os fatores que propiciaram a abertura do setor de energia no Brasil entre 2016 e 2022. A hipótese é que tal liberalização resultou de uma perda de autonomia relativa do Estado brasileiro¹ em relação a forças capitalistas a partir do *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, em 2016.

Ainda que condições estruturais do capitalismo se mantenham independentemente de quem está no poder, a origem, orientação política, econômica e ideológica do governo de situação tem efeitos diferentes sobre a forma como o Estado se relaciona com as classes capitalista e trabalhadora. E, em nosso entendimento, a liberalização do setor de energia brasileiro, sob as gestões de Michel Temer e Jair Messias Bolsonaro, atendeu a interesses dos capitalistas, os quais atuam na esfera político-administrativa e regulatória em benefício de seus negócios.

Para testar a hipótese em tela, serão descritos casos do fenômeno conhecido como “porta-giratória”, que ilustram a movimentação de capitalistas e políticos em prol da liberalização do setor energético brasileiro e de seu benefício próprio. Em seguida, é perpassado o debate entre autores instrumentalistas² e estruturalistas marxistas sobre a interação entre o Estado e as classes capitalista e trabalhadora.

O enfoque sobre tal debate se conecta com o método de análise baseado nas portas-giratórias, as quais, como será visto adiante, são identificadas por parte dos autores considerados nesta pesquisa como ilustrativas quanto à forma como interagem capitalistas e o Estado e ao *modus operandi* do capitalismo – sistema que, como notou Fernand Braudel (1987), é marcado por forte intervenção

1 A autonomia relativa do Estado é aqui entendida como sua capacidade de agir de forma independente dos interesses específicos de cada fração da classe dominante, embora, ainda assim, conforme os interesses da classe capitalista de modo geral, dado que o Estado é essencialmente capitalista, como observado por Nico Poulantzas (1969).

2 Utilizamos esse termo apenas para facilitar a identificação dessa categoria de analistas. Ninguém, efetivamente, se autodeclara “instrumentalista”. É um termo quase pejorativo, utilizado para criticar aqueles que teriam uma visão supostamente simplória do funcionamento do Estado sob o capitalismo.

estatal e uma lógica essencialmente antimercado. Além disso, o referido debate fundamenta uma refutação à visão liberal/pluralista, na medida em que, apesar da existência de um arcabouço institucional que simula uma democracia liberal no Brasil, entende-se que, na prática, o Estado atua em nome dos interesses dos capitalistas. A questão aqui problematizada é o quanto o Estado capitalista tem, em termos de autonomia, para permitir concessões à classe trabalhadora e garantir sua própria sobrevivência (e, por conseguinte, do próprio capitalismo), mesmo que isso implique o não atendimento de interesses mais imediatos da classe capitalista.

Cumpre notar que as visões instrumentalista e estruturalista partem de uma abstração básica que é dividir a sociedade em classes formadas por indivíduos e/ou grupos que não necessariamente se enxergam como parte de tais classes (ou de classe alguma). Tal abstração é agravada pelo fato de que as sociedades estão em constante mutação, de modo que as classes capitalista e trabalhadora, hoje, contemplam uma multiplicidade de atores e papéis sociais que sequer existiam no momento em que escreveram parte dos autores considerados neste trabalho. Todavia, avaliamos ser cabível, para fins didáticos, classificar como capitalistas aqueles que são proprietários ou ocupam altos postos (de liderança) de grandes empresas e de governos e agências reguladoras, sendo capazes de definir – direta ou indiretamente – políticas públicas, leis e normas infralegais. Já os trabalhadores dependem dos capitalistas para garantir sua subsistência (ou mesmo níveis de vida mais acima da subsistência, como nos casos das classes média e média alta), detendo, portanto, menor poder de barganha em relação à classe capitalista.

O enfoque teórico e a metodologia adotados neste trabalho constituem um caminho complementar à perspectiva realista das relações internacionais (e métodos correlatos), que também tem seus limites. Para os realistas, o Estado se forma e caminha com vistas à segurança, baseando-se em decisões racionais (pragmáticas/*raison d'Etat*) e recorrendo à aliança entre o poder e o dinheiro, a fim de garantir sua sobrevivência em um mundo em que impera a lógica da “soma-zero”, caracterizado pelo dilema da

segurança, onde se deve buscar “subir para não cair”, conforme assinalou Norbert Elias (*apud* Fiori, 2004). Sob essa perspectiva, o capital serviria ao Estado, de modo que quem está mais conectado com rivalidades interestatais teria maior influência sobre decisões (inclusive relativas a políticas econômicas) sobre esta máquina de acumulação de poder multidimensional que é o Estado. Tal prerrogativa perfaz, entretanto, uma abstração, à medida que sempre haverá interferências de grupos com interesses diversos na condução das políticas estatais internas e externas, dado que o Estado não se constitui como um ente neutro ou uma burocracia perfeita cujo funcionamento obedeceria tão somente aos objetivos de segurança nacional.

A escolha do tema se deve ao caráter estratégico do setor de energia para o desenvolvimento nacional, uma vez que a segurança energética é um dos pilares básicos para a segurança dos Estados e sua inserção autônoma no sistema internacional.

2 A liberalização do setor de energia no Brasil

2.1 A nova abertura do setor de óleo e gás

Referimo-nos ao processo de liberalização do setor de óleo e gás brasileiro iniciado em 2016 como uma “nova abertura”, uma vez que a primeira ocorreu em 1997, com o fim do monopólio da Petrobras.

Em 2010, cerca de quatro anos após o anúncio das descobertas de grandes reservas de petróleo e gás do pré-sal, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva liderou a promulgação de um novo marco regulatório para as atividades de exploração e produção (E&P) de petróleo e gás.

Mais protecionista, a nova regulação previa que apenas a Petrobras poderia ser a operadora de blocos exploratórios situados no chamado “Polígono do pré-sal”, onde se localizam ativos considerados estratégicos para o país. Em paralelo, foi instituída uma política de conteúdo local, a fim de assegurar encomendas de bens e serviços produzidos e ofertados por empresas com registro (CNPJ) brasileiro.

Foi feita uma parceria com a burguesia industrial, sobretudo grandes empresas de engenharia que fecharam contratos para construção de plataformas marítimas de produção de petróleo e gás, sondas de perfuração e embarcações de apoio *offshore*. Algumas delas, além da própria Petrobras – então classificadas (geralmente de forma pejorativa pela mídia empresarial/burguesa) como “Campeões nacionais” –, contaram com crédito subsidiado do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para, inclusive, se internacionalizarem.

A Petrobras lançou um plano de negócios que previa, além de vultosos investimentos em E&P, com foco no pré-sal, a construção de quatro refinarias e uma petroquímica, duas novas fábricas de fertilizantes (insumo estratégico para um grande agente do agro-negócio global, como o Brasil), e o aumento de sua carteira de projetos no exterior, em linha com uma política externa “ativa e altiva” coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores.

As regras de conteúdo local não agradaram, por outro lado, petroleiras e investidores (mercado financeiro), que, naturalmente, não têm interesse em quaisquer tipos de “amarrações” regulatórias adicionais ou em serem obrigados a realizar encomendas em um país que não necessariamente oferecerá melhores preços e prazos de construção.

Para acionistas da Petrobras com interesses curtoprazistas, a programação de investimentos no *downstream* (refino e petroquímica) e no exterior tampouco era interessante, dados os menores e mais lentos retornos e maiores riscos na comparação com a atividade de E&P doméstica, tendo em vista o potencial do pré-sal brasileiro.

Outro ponto que incomodou a indústria petrolífera no país foi o hiato de cinco anos sem a realização de leilões de blocos exploratórios (entre 2011 e 2016) – medida que visava, em nosso entendimento, assegurar que a Petrobras teria tempo de construir caixa para adquirir novos ativos estratégicos e cumprir com compromissos de investimentos exploratórios adicionais.

Tal cenário mudou radicalmente após a queda de Dilma Rousseff, em 2016. No mesmo ano, foi revogada a lei que limitava a operação dos ativos localizados no polígono do pré-sal à

Petrobras, flexibilizadas as exigências de conteúdo local e estendido o regime de benefícios fiscais do setor (Repetro), enquanto se intensificou o programa de venda de ativos da estatal brasileira e se estabeleceu um calendário fixo de leilões de blocos exploratórios – todos esses pleitos reverberados, ao longo de anos, pelo Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (IBP), que representa as principais petroleiras no país.

Outra mudança crítica no setor foi a adoção, pela Petrobras, ainda em 2016, de uma nova política de precificação de combustíveis, baseada no chamado preço de paridade de importação (PPI), atrelado às variações do preço internacional do barril de petróleo e do câmbio. Esse era um pleito de importadores de combustíveis e refinadores privados para ganharem competitividade em relação à Petrobras, bem como de acionistas da empresa que visavam lucros mais elevados nas vendas de combustíveis.

As mudanças regulatórias e de orientação estratégica da Petrobras se sucederam mediante intenso trabalho de *lobby*³ conduzido por petroleiras e representantes de seus países de origem, bem como de *think tanks* e associações empresariais como o IBP e a Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Petróleo (Abespetro), em meio à acentuada queda do preço internacional do petróleo, a partir de 2014, à crise institucional da Petrobras provocada pelos escândalos de corrupção revelados pela Operação Lava Jato e à chegada ao poder de um governo (Michel Temer) propenso à abertura em diferentes setores da economia.

Temer acelerou o programa de venda de ativos (desinvestimentos) da Petrobras, inicialmente enfocando campos terrestres e de águas rasas. Mas o principal marco para os desinvestimentos da companhia veio em 2019, na gestão de Jair Bolsonaro, com a assinatura dos termos de compromisso de cessação (TCC) com o Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (Cade) nas áreas de gás natural e refino. Para que não fosse dada sequência

3 Reis (2020, p. 71-85) identificou diversos registros de encontros na agenda de representantes do Ministério de Minas e Energia (MME) com executivos de petroleiras e associações em momentos nos quais se discutiam importantes mudanças regulatórias no setor.

a processos administrativos que investigariam supostos abusos de poder dominante da estatal em tais segmentos, a Petrobras se comprometeu a vender empresas e ativos nas áreas de transporte e distribuição de gás, bem como diversas refinarias. Foi um movimento alinhado com a orientação do governo federal – o qual visava, gradativamente, desintegrar a Petrobras para, ao final, vendê-la⁴ – e com grupos privados que pretendiam adquirir tais ativos e entrar nos setores de gás e refino, ao passo que, no Congresso Nacional, aprovou-se a “Nova Lei do Gás” (Brasil, 2021), a fim de liberalizar o mercado de gás.

O que se viu, após a adoção do PPI e venda de refinarias da Petrobras, foi uma crescente volatilidade dos preços dos combustíveis nos anos seguintes, com as refinarias privatizadas (Mataripe e Ream) passando a vender os derivados mais caros do país (Silva, 2024). Por um lado, a redução dos investimentos da Petrobras ao longo dos mandatos de Temer e Bolsonaro resultou em demissões em massa de trabalhadores em estaleiros nacionais. Por outro, junto ao programa de venda de ativos e à lucrativa política de PPI, o encolhimento de seu *capex* permitiu à companhia se converter em uma verdadeira máquina de pagamento de dividendos aos acionistas.

2.2 A abertura do setor elétrico

A liberalização do setor elétrico brasileiro não é algo recente. Promulgada em 1995, a Lei 9.074 (Brasil, 1995) abriu as portas para a criação do chamado mercado livre de energia, onde grandes consumidores de energia podem escolher seus fornecedores de eletricidade.

A vasta maioria dos consumidores brasileiros segue obrigada a adquirir energia da concessionária de distribuição de energia que cobre a área onde residem. No entanto, uma portaria do Ministério de Minas e Energia (MME) publicada em 2022 (Brasil,

4 No final do mandato de Jair Bolsonaro, o Conselho do PPI, Programa de Parcerias de Investimentos do governo federal, recomendou a inclusão da Petrobras na carteira do projeto de desestatização do programa. O objetivo era iniciar os estudos para a privatização da empresa de petróleo.

2022) estabeleceu que todos os consumidores de alta tensão (Grupo A) poderiam migrar do ambiente regulado para o livre a partir de janeiro de 2024. Além disso, intensificaram-se os estudos para que todos os consumidores, incluindo aqueles de baixa tensão (Grupo B), fossem, gradativamente, autorizados a migrar em anos posteriores.

Foi também em 2022 que o governo federal privatizou a Eletrobras, maior geradora e transmissora de energia do país, por meio de um processo de oferta pública de ações na Bolsa de Valores de São Paulo (B3) – quatro anos depois de vender (ainda no governo Temer) as seis distribuidoras de energia então controladas pela holding brasileira nos estados do Piauí, Acre, Rondônia, Roraima, Amazonas e Alagoas.

Um dos principais argumentos apresentados pelo governo Bolsonaro para privatizar a Eletrobras era a suposta necessidade de ampliar sua capacidade de investimentos. Mas a desestatização tinha outras motivações: a operação era um elemento central para dar maior dinamismo ao mercado livre de energia, uma vez que a empresa vendia energia abaixo dos preços do mercado graças à medida provisória (MP) 579 (BRASIL, 2012), publicada em 2012. Com a privatização, a companhia foi autorizada a retirar seu parque hidrelétrico do chamado regime de cotas e comercializar sua energia no mercado livre.

Em artigo publicado em 2021, o professor da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP), William Nozaki, alertou que, para além do aumento das tarifas de energia em função do fim do regime de cotas após a privatização, a política de desmanche da Eletrobras implementada pelo governo Bolsonaro colocava em questão a eficiência de todo o setor de energia elétrica.

A atual gestão da Eletrobras decidiu que a estatal não tem mais obrigação em investir e manter o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel) e o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica (Luz para Todos), nem de manter o Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Cepel), o maior centro de pesquisas de energia elétrica da América do Sul. (Nozaki, 2021).

O projeto de privatização da Eletrobras ganhou força na esteira do *impeachment* de Dilma Rousseff. Em 2017, o ministro de Minas e Energia de Temer, Paulo Pedrosa, defendeu a privatização da Eletrobras, alegando que isso traria maior dinamismo e eficiência à empresa (Cruz, 2017). Antes de se tornar ministro, Pedrosa era presidente da Abrage, associação que representa os grandes consumidores de energia, cargo ao qual retornou posteriormente, como mostraremos no capítulo 3. A “enxurrada” de energia “descotizada” no mercado livre beneficiaria não apenas empresas energointensivas como também comercializadoras de energia que já atuavam no ambiente livre de contratação de energia.

Cabe, neste ponto, ressaltar que aqueles que podem comprar energia no mercado livre se beneficiam de preços mais baixos por conta de incentivos concedidos a fontes de geração de energia renovável (eólica e solar). Enquanto isso, pequenos consumidores que permanecem no mercado regulado arcam com os custos relacionados a usinas hidrelétricas e termelétricas que garantem a segurança do sistema (pois não são intermitentes como as fontes solar e eólica) e são contratadas nos leilões promovidos pela agência reguladora do setor (Aneel).

Além de oportunidade para investidores no mercado financeiro, a desestatização da Eletrobras favoreceu empresários como Carlos Suárez, conhecido como “Rei do gás”, apontado como um dos beneficiários da inclusão de uma medida no projeto de lei de privatização da empresa que obrigou a realização de leilões para contratação de novas usinas termelétricas a gás natural.⁵

Com a venda da Eletrobras – combinada à gradativa expansão do mercado livre –, o Estado brasileiro perdeu parte de sua autonomia para, em casos de instabilidade internacional ou doméstica, intervir no mercado de energia. E, ao menos até o momento em que este artigo foi escrito, a abertura do mercado livre favorecia, basicamente, estratos mais abastados da sociedade (empresários e industriais).

5 Cf.: Borges, 2022.

3 As “portas-giratórias”

Os interesses políticos e econômicos de caráter privado associados à abertura do setor de energia brasileiro podem ser ilustrados didaticamente pelo fenômeno conhecido como “porta-giratória”, isto é, a “navegação” de homens e mulheres por postos da administração pública e do mercado. Descrevemos, a seguir, casos mapeados em nossa pesquisa. O critério de seleção foi baseado, primordialmente, em uma questão temporal, contemplando movimentações observadas ao longo do processo de abertura dos setores de óleo e gás e energia elétrica no país, entre 2016 e 2023, durante as gestões federais de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Foram considerados casos envolvendo personalidades que ocuparam altos cargos no poder público e no meio privado, no setor de energia, com capacidade de efetivamente influenciar políticas públicas, leis e regulações. Casos que se enquadram em tais critérios mas que, porventura, foram deixados de fora deste trabalho o foram tão somente por não terem sido identificados durante a pesquisa.

Décio Oddone

Depois de atuar como presidente da Petrobras Bolívia (1999-2004), gerente-executivo do Cone Sul e CEO da Petrobras Energia SA (PESA), na Argentina (2004-2010), vice-presidente da Braskem (2010-2015) e diretor de projetos de óleo e gás da Prumo Logística (2015-2016), Décio Oddone foi indicado pelo então presidente Temer para ser diretor-geral da ANP – cargo que ocupou entre 2016 e 2020.

À frente da agência, Oddone atuou para “destravar” as atividades de E&P, defendendo constantemente a liberalização do *up*, *mid* e *downstream* como caminho para o desenvolvimento do setor de óleo e gás brasileiro.

Depois de deixar a ANP, Oddone se tornou CEO da petroleira brasileira Enauta,⁶ que opera o campo de Atlanta, na bacia de

⁶ Em agosto de 2024, a Enauta se fundiu à 3R Petroleum, dando origem à Brava Energia.

Santos. Em dezembro de 2023, a empresa comprou, da Petrobras, os campos de Uruguá e Tambaú,⁷ colocados à venda pela estatal em setembro de 2021.

Márcio Félix

Antes de se tornar secretário de petróleo e gás do MME em 2016, Márcio Félix – um funcionário de carreira da Petrobras foi diretor do IBP (2009-10), secretário de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo (2010-12) e gerente internacional da Petrobras (2012-16).

Ainda na gestão Temer, foi secretário executivo do MME (2018), acumulando, também, o cargo de presidente do Conselho de Administração da Pré-Sal Petróleo SA (PPSA). Sob Bolsonaro, voltou a atuar como secretário de Petróleo e Gás da pasta (2019).

Em 2019, tornou-se presidente do Conselho de Administração da concessionária de distribuição de gás do Espírito Santo ES Gás, cargo que ocupou até 2023. Félix atuou em favor da privatização da empresa capixaba, que acabou comprada pelo grupo Energisa.

Antes disso, em 2020, Félix criou a EnP (Energy Platform), que detém 50% de participação no Polo Lagoa Parda, um conjunto de campos terrestres produtores de petróleo e gás natural vendidos pela Petrobras durante seu programa de desinvestimentos – o qual foi apoiado por Félix em sua passagem pelo MME.

Renata Isfer

Foi consultora jurídica do MME entre 2016 e janeiro de 2019 e secretária-adjunta e secretária de petróleo, gás natural e biocombustíveis da pasta entre janeiro de 2019 e abril de 2020.

Depois disso, foi membro do conselho fiscal da Eletronet – empresa que opera uma rede nacional de fibra óptica integrada às redes de transmissão – e da PPSA.

⁷ Em dezembro de 2024, a Petrobras rescindiu o contrato de venda dos ativos com a Brava Energia devido ao não cumprimento de uma condicionante por parte da compradora.

Em 2021, tornou-se sócia da Interalli Gás e Energia e lançou, pouco depois, a Petres Energia, que adquiriu participação em diversos blocos exploratórios da EnP de Márcio Félix.

Em agosto de 2023, foi eleita presidente da Associação Brasileira do Biogás (Abiogás), cargo em que ainda permanecia quando este trabalho foi escrito.

Roberto Castello Branco

Foi diretor do Banco Central do Brasil em 1985 e da Vale entre 1999 e 2014 e membro do Conselho de Administração da Petrobras entre 2014 e 2016.

Foi o primeiro presidente da petroleira no governo Bolsonaro, cargo que ocupou entre janeiro de 2019 e abril de 2021.

Em sua gestão, alavancou o programa de desinvestimentos da companhia e manteve sua política de preço de paridade de importação (PPI), o que, ironicamente, motivou sua queda. Ao se manter aderente à paridade em momento de alta volatilidade de preços, acabou irritando o então presidente Jair Bolsonaro, que considerava a condução da empresa “errática” por conta dos sucessivos aumentos dos preços dos combustíveis.

Meses depois de deixar a Petrobras, assumiu a presidência do Conselho de Administração da 3R Petroleum, uma das empresas que mais adquiriram ativos vendidos pela Petrobras.

Joaquim Silva e Luna

General de quatro estrelas e na reserva desde 2014, Silva e Luna foi ministro da Defesa durante a gestão Temer e nomeado, no início de 2019, por Bolsonaro para a direção brasileira da estatal Itaipu Binacional, que opera a usina hidrelétrica de Itaipu.

Em abril de 2021, assumiu a presidência da Petrobras, onde permaneceu até março de 2022. A alta dos preços dos combustíveis também foi o principal motivador de sua demissão.

Em 2023, Silva e Luna se filiou ao partido Republicanos no Paraná e, no ano seguinte – já na condição de pré-candidato à prefeitura de Foz do Iguaçu (PR) – anunciou que iria para o PL, partido do ex-presidente Jair Bolsonaro.

Rodrigo Limp

Depois de atuar como diretor da Aneel e consultor legislativo, Rodrigo Limp foi secretário de energia elétrica do MME entre março de 2020 e maio de 2021 – ano em que se tornou CEO da Eletrobras.

Já em sua posse como presidente da companhia, Limp defendeu a privatização da empresa, em linha com os anseios do governo do então presidente Bolsonaro, para quem trabalhou como secretário no MME.

Limp, hoje, é vice-presidente de regulação e relações institucionais da Eletrobras, além de conselheiro de administração da Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia (Abraceel), uma ferrenha defensora da abertura do mercado de energia.

Marisete Dadald

Depois de atuar como superintendente do Departamento Econômico Financeiro da Eletrosul, Marisete Dadald trabalhou por quase 17 anos no MME.

Seu último cargo na pasta foi de secretária-executiva, entre janeiro de 2019 e junho de 2022, quando a Eletrobras foi privatizada.

Em novembro de 2023, assumiu a presidência da Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica (Abrage), que representa os maiores geradores de energia do Brasil, incluindo a própria Eletrobras.

Bruno Eustáquio

Atuou como secretário adjunto e diretor do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), do governo federal, entre dezembro de 2017 e novembro de 2018.

Em janeiro de 2019, assumiu o cargo de secretário adjunto do MME, onde permaneceu até maio de 2022.

Nesse período, foi membro do Conselho de Administração e coordenador do Comitê Estatutário de Estratégia, Governança e Sustentabilidade da Eletrobras.

Depois disso, foi secretário-executivo do Ministério de Infraestrutura, presidente do CA do Departamento Nacional de Trânsito (DNIT), conselheiro de administração do Aeroporto de Viracopos, diretor da Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (Codemge), conselheiro da Santo Antônio Energia e Norte Energia e, finalmente, diretor de Relações Institucionais e Setoriais da Eletrobras, onde permanece.

Paulo Pedrosa

Depois de passagens pela Eletrobras, pelo Senado Federal (como assessor da Comissão de Infraestrutura) e diretoria da Aneel, Pedrosa foi presidente da Abraceel entre 2005 e 2010 e da Abrace (2010-2016).

Na sequência, foi secretário-executivo do MME (2016-2018), retornando à Abrace em 2019.

4 Teorias do Estado e o caso brasileiro

A abertura do setor de energia no Brasil resultou, em nossa visão, de uma perda de autonomia relativa do Estado ante forças capitalistas. Neste capítulo, perpassaremos o debate teórico quanto à interação do Estado capitalista democrático com as classes capitalista e trabalhadora para analisar o caso da liberalização do setor de energia brasileiro.

Para tanto, serão analisadas contribuições de autores instrumentalistas e estruturalistas marxistas no campo de discussões epistemológicas sobre a formação e o papel do Estado capitalista nas democracias liberais. Nesse campo, estuda-se até que ponto forças econômicas são capazes de utilizar o aparato estatal para fazer valer seus interesses e em que medida o Estado tem autonomia para representar os diversos estratos sociais em uma sociedade que se apresenta como democrática. Uma das vertentes é a dos liberais/ pluralistas, que consideram que o Estado democrático é autônomo, representando isonomicamente capitalistas e trabalhadores, sobretudo graças ao sistema de voto universal. Outra vertente é a dos estruturalistas marxistas, para quem o Estado, embora goze de uma autonomia relativa, é essencialmente

capitalista, sendo, na prática, obrigado a ceder aos interesses capitalistas. Já os chamados instrumentalistas entendem que, sim, há uma certa autonomia estatal e, por isso mesmo, os capitalistas não deixam de atuar direta e indiretamente na administração pública para viabilizar o atingimento de seus objetivos e a preservação do *status quo*. Esse último grupo discordará do primeiro por entender que o Estado atua a favor dos interesses dos capitalistas e discordará dos estruturalistas por entender que faz diferença quem está no poder, ainda que isso não implique profundas mudanças na correlação de forças a favor dos capitalistas.

4.1 O debate teórico

Os casos de “portas-giratórias” remetem à dinâmica ilustrada por C. W. Mills em seu livro *A elite do poder* (1956), no qual procura mapear quem são os homens que tomam as grandes decisões nos Estados Unidos da América. Outros autores que escreveram posteriormente, como Leo Panitch, Vivek Chibber e G. W. Domhoff, também identificaram tal dinâmica em seus escritos, como será visto mais adiante.

Mills busca distanciar-se de uma visão que ele qualifica como “marxista vulgar” (espécie de hiperinstrumentalismo do qual o próprio Mills foi posteriormente acusado de representar), em que “os acontecimentos e tendências são explicados pela referência à “vontade da burguesia” (Mills, 1956, p. 5), identificando outras classes e atores como componentes centrais da elite. Segundo Mills, a base do poderio nacional da sociedade norte-americana está nos domínios econômico, político e militar. Para ele,

A elite do poder é composta de homens cuja posição lhes permite transcender o ambiente comum dos homens comuns, e tomar decisões de grandes consequências. (...) [C]omandam as principais hierarquias e organizações da sociedade moderna. Comandam as grandes companhias. Governam a máquina do Estado e reivindicam suas prerrogativas. Dirigem a organização militar. Ocupam os postos de comando estratégico da estrutura social, no qual se centralizam atualmente os meios efetivos do poder e a riqueza e celebreidade que usufruem (Mills, 1956, p. 12).

Mills atenta à participação, no processo decisório nacional, de homens que não foram eleitos diretamente pelo povo, mas indicados para cargos importantes do Estado, principalmente no Poder Executivo. Homens estes que, muitas vezes, eram militares ou grandes empresários. Um ponto central, para efeito deste trabalho, é o tráfego, identificado por Mills, de componentes da elite do poder entre cargos públicos e privados.

“(...) como a regulamentação governamental da economia se tornou importante, os cargos públicos têm importância como um elo na carreira comercial ou jurídica feita no mundo das empresas particulares. O funcionário serve durante algum tempo numa repartição ligada à indústria em que pretende ingressar. Especialmente nas repartições que tratam de regulamentações, os cargos públicos são frequentemente degraus para uma carreira particular, e como organizações essas repartições são postos avançados do mundo das empresas. E há também o sistema de distribuição de cargos pelos partidos, funcionando como uma medida de segurança num ambiente de desconfiança” (Mills, 1956, p. 287). Como membros da elite do poder, muitos dos que se ocupam desse tráfego passaram a considerar “o governo” como um manto sob cuja autoridade executam seu trabalho (Mills, 1956, p. 339).

Por outro lado, Mills recusa o conceito de “classe dominante” por não estar convencido de que haveria coesão suficiente entre as esferas militar, empresarial e política a ponto de permitir uma atuação conjunta visando ao atingimento de objetivos comuns. Daí sua opção pelo termo “elite do poder”.

Mills não enxerga o Estado como um ente que reflete tão somente as vontades da burguesia, de uma “elite onipotente” (Mills, 1956, p. 26), ante a qual os homens não teriam poder algum de reação. Por outro lado, o autor se opõe à visão liberal/ pluralista de que, em uma democracia capitalista, a elite é totalmente dispersa, sem uma cúpula definida, de modo que todos os homens, seja de que estrato social forem, se veem representados de forma equilibrada no Estado.

A exemplo de Mills, Ralph Miliband (1969, p. 58-64) chama atenção para a participação direta dos capitalistas na administração pública e sustenta que privilégios de classe restringem os efeitos do que seria uma barreira imposta pela burocracia estatal à apropriação do Estado pelas elites, tal como pensou Max Weber.

Para Nico Poulantzas, que travou um intenso debate público com Miliband, o Estado tem uma lógica própria, não sendo possível qualificá-lo como puro e simples agente do grande capital (Poulantzas, 1969, p. 250). “Poulantzas insiste muito (...) na crítica à concepção do Estado como instrumento passivo da classe capitalista ou de uma de suas frações. O Estado é, simultaneamente, arena e ator no conflito de classes” (Boito Jr., 2020, p. 4).

Apesar de representar interesses do que Poulantzas chama de “bloco no poder” – isto é, uma unidade contraditória, por vezes instável, constituída por diversas frações do capitalismo em conflito pelo controle da política econômica, social e externa do Estado (Boito Jr., 2020, p. 3) –, o Estado, para o autor, precisa ter uma autonomia relativa para exercer o papel de fator de coesão social. Portanto, é quando a classe dominante *não* é a classe governista que o Estado serve melhor aos interesses capitalistas. Para Poulantzas, a relação entre a classe burguesa e o Estado é uma relação estrutural e objetiva, o que significa dizer que

se a função do Estado em uma determinada formação social e os interesses da classe dominante nessa formação coincidirem, é por causa do sistema em si: a participação direta dos membros da classe dominante no aparato estatal não é a causa, mas o efeito (...) desafia relação objetiva (Poulantzas, 1969, p. 245. Tradução nossa).

Outro expoente do estruturalismo, Fred Block procurou organizar, em termos mais objetivos, o pensamento de Poulantzas, sustentando que “a racionalidade capitalista emerge da relação tripartite entre os capitalistas, os trabalhadores e os administradores do Estado” (Block, 1984, p. 27. Tradução nossa). Mas essa balança pende para o lado dos capitalistas, na medida em que tentativas de promoção de políticas anticapitalistas são constrangidas, dado que os governos dependem do processo de acumulação

de investimentos (Block, 1984, p. 20). Isso porque o Estado precisa manter em alta a confiança dos homens de negócios ("*business confidence*") a fim de estimular investimentos, emprego e renda, de modo a evitar conturbações sociais, manter a ordem e seu próprio poder.

Leo Panitch assume uma visão semelhante ao estruturalismo de Block, partindo do princípio de que o Estado depende de uma economia em alta, isto é, de crescentes investimentos privados – gozando, portanto, de um bom *business confidence* –, a fim de aumentar a arrecadação e a geração de empregos, legitimando-se e ampliando as chances de os administradores públicos (sobretudo no caso daqueles que ocupam cargos eletivos) se manterem no poder. Mas ele também reconhece a relevância de quem está no poder, dialogando, assim, com a perspectiva instrumentalista.

Ao analisar o caso do Canadá, o autor aponta que, mesmo em se tratando de uma social-democracia, o país era, na década de 1970, um exemplo de um Estado que funcionava a reboque de interesses capitalistas, com empresários, muitas vezes, ocupando cargos na administração pública (Panitch, 1977, pp. 11-13), em uma espécie de "confraternização do poder" que permitiria o emprego do termo "classe dominante".

Isso sugere, acima de tudo, uma hegemonia ideológica que emana tanto da burguesia quanto do Estado que se reflete na pura disseminação da visão de que o interesse nacional e os interesses comerciais são um só, e que certamente isso garante um suave funcionamento do relacionamento entre o Estado e a classe capitalista (Panitch, 1977, p. 13. Tradução nossa).

Para Panitch, o Estado não é manipulado pelos capitalistas, mas atua em prol/ em nome deles, inclusive "salvando a burguesia de si mesma" (Panitch, 1977, p. 4) ao tomar decisões que, eventualmente, não interessam à classe burguesa ou frações desta, tendo em vista melhorias ao capitalismo no longo prazo (uma perspectiva estrutural, nesse ponto, vez que o Estado atuaria naturalmente em favor dos capitalistas).

Clyde W. Barrow (2007) assinala que a dependência do Estado do investimento privado não dispensa a necessidade de as empresas se envolverem na política e na formulação do processo de política pública. Não só porque os governos nem sempre sabem que política adotar, como também por serem eles vulneráveis às pressões dos trabalhadores. Para o autor, não é possível dissociar um poder estrutural do capital de uma hegemonia de capitalistas em cargos de liderança.

Mecanismos estruturais, como desinvestimento e greves de capital, não são forças de mercado automáticas e impessoais, mas decisões tomadas por elites econômicas que ocupam os principais postos de comando de corporações financeiras e não financeiras (Barrow, 2007, p. 424).

Segundo Vivek Chibber (2023, p. 8), o capitalismo mina a democracia devido a três razões básicas. A primeira é que os mais ricos têm mais chances de ocuparem cargos da administração pública, e suas origens influenciam sua forma de ver o mundo. Outra razão é o fato, segundo o autor, de que uma parte significativa dos legisladores utilizam seus mandatos para adentrar o mundo corporativo após deixarem a política.

Eles trabalham como consultores, lobistas ou intermediários, ou abrem suas próprias empresas. Os contatos e o conhecimento interno que acumulam enquanto estão no cargo são inestimáveis para as empresas que tentam obter acesso aos formuladores de políticas. Esse canal que conecta carreiras no governo a empregos como lobistas é tão difundido que existe até um nome para ele - a “porta giratória” (Chibber, 2023, p. 12. Tradução e grifo nossos).

Mas Chibber também assume uma perspectiva estruturalista ao assumir que os políticos irão favorecer os capitalistas, dado que o Estado depende do investimento capitalista para gerar renda e riqueza.

Como os administradores do Estado estão cientes de que sua própria segurança depende da confiança do investidor, eles normalmente buscam aumentar essa confiança convidando

os capitalistas para os corredores do poder, concedendo-lhes o acesso que outros grupos têm de [...] lutar para obter. Sua dependência estrutural do capital induz o Estado a criar redes interpessoais com indivíduos dessa classe (Chibber, 2023, p. 24. Tradução nossa).

Procurando se contrapor ao estruturalismo marxista e aos teóricos da autonomia estatal, George William Domhoff (1990) destaca o poder de auto-organização dos capitalistas, citando casos históricos como a aprovação de leis laborais e da previdência social na primeira metade do século 20, nos EUA, com forte apoio de blocos capitalistas hegemônicos. Para o autor, um Estado se mantém capitalista sobretudo pela intervenção direta dos capitalistas, com sua capacidade de se organizar.

Organizações políticas da classe dominante articulam políticas que são levadas ao governo de várias maneiras. Além disso, essas organizações fornecem grande parte do pessoal de alto escalão que implementa as políticas. Essa perspectiva não nega as diferenças políticas intraclassé que muitas vezes são combatidas na arena do Estado, nem nega que muitas políticas sejam formuladas em reação a conflitos com a classe trabalhadora ou com os reformadores da classe média. Mas ela afirma que a classe dominante, ou um segmento dela, venceu a maioria dessas batalhas, pelo menos desde que os Estados Unidos se tornaram uma América corporativa (Domhoff, 1990, p. 182. Tradução nossa).

Ele assinala que as corporações também buscam reduzir incertezas políticas contratando ex-funcionários do governo para prever e interpretar políticas governamentais e para serem os contatos das empresas com o governo, configurando portas-giratórias entre empresas e governo, uma “via de mão dupla” (Domhoff, 1990, p. 21).

4.2 A perda de autonomia relativa do Estado brasileiro

Há importantes contribuições oriundas do instrumentalismo e do estruturalismo. Se, por um lado, capitalistas, de fato, conseguem utilizar o aparato estatal em seu favor – certamente mais

que segmentos menos abastados da sociedade –, ocupando postos da administração pública ou pela via do *lobby*, por outro, o Estado capitalista democrático tem um certo grau de autonomia, isto é, uma autonomia relativa, na medida em que há barreiras burocráticas e institucionais que impedem sua total manipulação – o que o permite, inclusive, beneficiar a própria classe capitalista, salvando-a de si mesma, como observou Panitch.

Capitalistas impõem restrições a certas ações do Estado, como a implementação de programas de aumento de impostos e de gastos públicos e/ou de ampliação de direitos trabalhistas, ao passo que dependem do Estado para manutenção da ordem e um ambiente de negócios adequado aos seus objetivos, além de infraestrutura pública, socialização de custos com investimento privado, qualificação de mão-de-obra etc.⁸ Já a classe trabalhadora, que detém menor poder de barganha,⁹ depende do Estado para ter acesso a instrumentos de seguridade social e (ao menos parcialmente, em um sistema capitalista) dos capitalistas para empregarem-se. Mas, uma vez organizando-se (sindicalizando-se e/ou elegendo determinado partido político), podem conquistar direitos. Além disso, o sistema eleitoral constrange as ambições capitalistas, na medida em que políticos também precisam responder a demandas dos trabalhadores – ainda que sem afetar substancialmente os interesses dos capitalistas.

Ao mesmo tempo em que reconhecemos a existência de fatores estruturais que limitam políticas de interesse dos trabalhadores, entendemos que os capitalistas não deixam de atuar, em conjunto e/ou individualmente, para orientar os rumos da administração estatal e da economia, seja ocupando, eles mesmos, cargos públicos, ou pela via do *lobby*, por meio de associações de classe, *think tanks* e imprensa¹⁰ (instrumento absolutamente importante para a construção e manutenção de uma hegemonia ideológica) etc.,

⁸ Tal autonomia está também associada ao poder estatal de emissão da moeda, de coleta de tributos e de regulação territorial, assegurado pelo monopólio da violência.

⁹ Cf.: Chibber, 2023, p. 2-3; 19-23.

¹⁰ Os grandes veículos de imprensa são, notoriamente, financiados pelos capitalistas.

além de reuniões e encontros diretos com autoridades – o que é mais difícil para grupos que representam as classes trabalhadoras, sobretudo se quem estiver no poder não for um partido dos trabalhadores.

Os capitalistas possuem maior poder de barganha que os trabalhadores não somente pelo fato de o sistema ser capitalista e porque o investimento privado cumpre um papel relevante na economia, mas porque são mais bem organizados – se não como uma única classe, ao menos como indivíduos ou grupos cujos interesses são, ao fim e ao cabo, capitalistas – e porque têm maior poder de influência política, econômica e ideológica. Como se não bastasse seu poder de *lobby* na formulação de projetos de lei de seu interesse, capitalistas participam (direta ou indiretamente, representados por grandes escritórios de advocacia, por exemplo)ativamente de chamadas e audiências públicas para discutir a formulação de novas regulamentações.¹¹ Recorrem a instrumentos e mecanismos burocráticos disponibilizados pelo sistema democrático para atingir seus objetivos, graças aos recursos humanos e financeiros de que dispõem – os quais também são utilizados para financiar campanhas eleitorais.

No caso de países periféricos como o Brasil, as barreiras burocráticas e institucionais projetadas para fazer frente a uma excessiva apropriação do Estado por forças econômicas são, em geral, menos robustas que nos países centrais. Em uma situação que se agrava pela característica desorganização da classe trabalhadora em nações majoritariamente primário-exportadoras (Prebisch, 1962, p. 87), o Estado brasileiro permanece em uma condição de “quase-colônia”, destinando parte significativa de suas riquezas ao pagamento dos serviços dos juros da dívida.¹² Está sujeito às avaliações de agências de classificação de risco sediadas nos

11 Muitas vezes, as decisões já estão tomadas antes mesmo de tais processos públicos, visto que conversas entre grandes empresários, parlamentares e diretores de agências reguladoras se dão também em encontros a portas fechadas. Isso vale para o Poder Judiciário, o qual mantém relações promíscuas com empresas envolvidas em processos na Justiça, por exemplo.

12 O pagamento de juros líquidos nominais no país atingiu 8% do PIB em 2024 (BNDES, 2025).

países centrais – sobretudo nos EUA –, as quais afetam as condições de financiamento do país e sua atratividade para investimentos estrangeiros. Tal condição – associada ao fato de que, por estar sob o “guarda-chuva geopolítico” dos EUA e, portanto, sujeito a intervenções diretas ou indiretas dos norte-americanos conforme seus interesses –, torna o Estado brasileiro significativamente menos autônomo quando comparado a países europeus ou ao Canadá.¹³ No caso dos EUA, que são a potência hegemônica, a diferença é, por óbvio, ainda maior.

A questão da dependência e intervenção externas tem, portanto, raízes econômicas e (geo)políticas históricas. Em sua secular trajetória como colônia de exploração, especializando-se na exportação de produtos de baixa elasticidade renda, o Brasil desenvolveu uma relação assimétrica com os países centrais, caracterizada pela deterioração dos termos de troca em seu desfavor, conforme observado por Raúl Prebisch (1962) em sua análise sobre os problemas econômicos da América Latina.¹⁴ Além disso, é preciso compreender que o Brasil se situa em uma área de influência política, militar, econômica e cultural dos EUA explicitamente ao menos desde o advento da Doutrina Monroe. Conhecida pelo slogan “A América para os americanos”, essa doutrina visava impedir a recolonização da América Latina pelos europeus, com base no argumento do destino manifesto das nações. Na prática, porém, tratou-se de um pretexto para os EUA exercerem sua hegemonia na região, um objetivo básico dentro de sua cartilha de segurança nacional. Conforme pontuou, já no século XX, o geógrafo e

13 Domhoff (1990, p. 25) considera que nem mesmo países europeus têm um Estado totalmente independente, dada sua dependência econômica e militar dos EUA a partir da Segunda Guerra. Já Panitch (1977, p. 18) afirma que o tratamento equivalente dispensado pelo Estado canadense a investidores nacionais e estrangeiros reduziu sua soberania e estabeleceu as bases para uma nova relação colonial com o império americano.

14 No século 21, a China passou, de certa forma, a desempenhar, com destaque, o papel que os países centrais (EUA e Europa) exerciam na época em que Prebisch escreveu, em 1949, ao tornar-se o principal parceiro comercial brasileiro. De acordo com o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI, 2024), os chineses contribuíram para uma reprimarização da pauta exportadora brasileira, ao estimular o chamado “boom das commodities”, demandando produtos como petróleo e soja e mantendo-se, ao mesmo tempo, como importante fornecedor de bens manufaturados ao Brasil.

geoestrategista de grande influência nos EUA, Nicholas Spykman (*apud* Padula, 2018, p. 3-4), a supremacia norte-americana não pode ser desafiada na chamada “América Mediterrânea” (Mar do Caribe e Golfo do México, incluindo Venezuela e Colômbia) e tampouco ao sul do Rio Amazonas.

Assim, os EUA agem, historicamente, para conter movimentos de desenvolvimento autônomo na região – como também o fazem em outras partes do mundo (principalmente periférico), tendo em vista que a potência hegemônica atua não apenas como agente de ordenamento e estabilização, mas de desordenamento e desestabilização do sistema internacional (Fiori, 2004). Os norte-americanos tampouco veem com bons olhos o fortalecimento de Estados (e suas respectivas identidades) Nacionais na América Latina, sobretudo no caso de um país com as dimensões territoriais e vastos recursos naturais e energéticos como o Brasil. Além do já conhecido apoio dos EUA às ditaduras que se instauraram no Cone Sul na segunda metade do século XX, os norte-americanos estiveram, nos anos 2000, engajados por meio de duas de suas maiores petroleiras, Chevron e ExxonMobil, em um movimento de pressão (*lobby*) contrário ao marco regulatório do pré-sal e outras medidas protecionistas como a política de conteúdo local.¹⁵

A política de ampliação dos investimentos, ampliação da integração vertical da empresa e o fomento à política de conteúdo local por meio de grandes compras da Petrobras [...] ligou um alerta nos interesses do capital transnacional, assim como na política imperial dos EUA para a América Latina. Nesse mesmo período, num contexto de ascensão de governos populares e de centroesquerda e a reativação de diversos tipos e graus de radicalidade do “nacionalismo energético e de recursos naturais” no continente, os EUA reativaram a IV Frota (Fernandes; Forno, 2024, p. 2161).

Após a Operação Lava Jato – que também envolveu a participação dos norte-americanos¹⁶ e que, em nosso entendimento,

15 Cf.: Wikileaks, 2019 e Reis, 2020.

16 Cf.: Bertran e Nasser, 2023.

desempenhou papel central no processo de derrubada do governo de Dilma Rousseff –, empresas multinacionais dos EUA foram as que mais participaram da “liquidação” de empresas brasileiras via operações de fusão e aquisição (Fernandes; Furno, 2024, p. 2167) e estiveram entre as principais adquirentes de blocos exploratórios no pré-sal brasileiro.¹⁷ Por sua vez, dezenas de empreiteiras nacionais investigadas pela Lava Jato que passaram a ser impedidas de fechar novos contratos com a Petrobras iniciaram processos de recuperação judicial, gerando oportunidades de negócios para consultorias como a estadunidense Alvarez & Marsal, a qual, para auxiliar a Odebrecht, contratou o ex-juiz Sérgio Moro, que fora responsável por julgar em primeira instância os crimes identificados pela Lava Jato (Conjur, 2022).

Com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à presidência em 2003, a partir da eleição de Lula, o Estado brasileiro adotou uma orientação desenvolvimentista, ampliando investimentos públicos e implementando mecanismos de estímulo ao consumo e de compensação social, como o Bolsa-Família, reduzindo a desigualdade de distribuição de renda. Pode-se dizer que Lula iniciou um processo de aumento da representatividade da classe trabalhadora, enquanto o governo de Dilma Rousseff deu continuidade às transformações, com a política monetária perdendo sua primazia e deixando de operar separadamente de outras áreas macroeconômicas, como observado por Ianoni (2013).

O novo Estado estabelece, democraticamente, em várias áreas, compromissos e parcerias com os interesses organizados e com os pobres. É mais nacional, mais enraizado no conjunto da sociedade civil, tem mais legitimidade. É um Estado que conquista espaços de relativa autonomia política, negocia, de forma tripartite, com o capital e o trabalho (Boito, 2012). Maneja as relações de poder para promover maior equilíbrio entre as classes e frações sociais (Ianoni, 2013, p. 595. Tradução nossa).

17 Cf.: Reis, 2020, p. 72-73.

A maior autonomia democraticamente incorporada impactou as capacidades do Estado em diversas áreas, como a social e a econômica, envolvendo diretamente agências e empresas estatais, como o ministério da Economia, o BNDES e a Petrobras (Ianoni, 2013, p. 596). Houve, portanto, com as gestões petistas, um ganho de autonomia em relação a forças econômicas, abrindo-se caminho para avanços sociais – o que, de forma alguma, acabou com a natureza burguesa do Estado capitalista;¹⁸ ao contrário, favoreceu determinadas frações capitalistas e do capitalismo brasileiro de modo geral.

A limitada autonomia estatal brasileira foi, no entanto, enfraquecida a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff, diante da perda de apoio de parte substancial das burguesias industrial e agropecuária, sobretudo após seu *impeachment*. O ocaso da líder petista refletiu, entre outros fatores, a redução dos investimentos da Petrobras, que respondia, à época, por parcela expressiva do PIB brasileiro, mas que teve sua capacidade financeira debelada pela queda brusca do preço internacional do barril de petróleo em 2014.¹⁹ Em paralelo, a Operação Lava Jato praticamente criminalizou²⁰ a política de conteúdo local, a qual se ancorava na capacidade de investimento da Petrobras e era um sustentáculo do apoio ao PT por parte da burguesia industrial, representada por entidades como as federações industriais de São Paulo e Rio de Janeiro (Firjan e Fiesp) e a Associação Brasileira das Indústrias de Máquinas e Equipamentos (Abimaq). Tratou-se, na prática, da interrupção de uma relação que, por natureza, sempre foi e será absolutamente conflituosa, dado que, para a classe capitalista, é aprioristicamente desinteressante haver um partido dos

18 O Estado capitalista é essencialmente burguês, basicamente por ser constituído para assegurar o instituto da propriedade privada e a acumulação de capital, a qual serve, em diferentes e não isonômicas medidas, à sua própria sobrevivência e a interesses capitalistas e da classe trabalhadora.

19 A Petrobras também reduziu investimentos por conta de uma política de austeridade empreendida por Dilma Rousseff por pressão da burguesia em geral, a fim de reverter o pleno emprego e recolocar o capitalismo “nos trilhos”.

20 Contribuindo para a já mencionada flexibilização dos índices de nacionalização de bens e serviços.

trabalhadores no poder.²¹ A política de pleno emprego mantida por Dilma Rousseff dependia de uma economia especialmente aquecida para não se tornar, prontamente, uma razão para determinadas frações da burguesia cessarem o apoio à sua gestão.

Ou seja, havia uma autonomia relativa do Estado que se apoiava em uma Petrobras com capacidade de realizar grandes investimentos e na aliança com frações da burguesia que se beneficiavam disso. Tal configuração ajudava a conter forças capitalistas pró-liberalização, destacadamente a financeira, em meio à crescente pressão da globalização sobre economias emergentes.²² A burguesia industrial, ao mesmo tempo em que foi perdendo força no bloco no poder devido à redução dos investimentos da Petrobras, transferia parte de seus recursos ao mercado financeiro. Enquanto isso, em um contexto de baixa das *commodities*, o sempre subsidiado agronegócio reduzia seu apoio ao PT, também incomodado com fiscalizações ambientais e a proximidade petista com o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST).²³

Houve, ainda, uma articulação do alto oficialato das forças armadas para enfraquecer o mandato do PT e retomar posições de poder em Brasília. Para além das históricas discordâncias ideológicas com o partido, entendemos que havia um ressentimento dos militares brasileiros por conta da criação da Comissão Nacional da Verdade no governo Lula e seus avanços durante a gestão de Rousseff. Com Temer, o Brasil voltou a ter um militar como ministro da Defesa e, com Bolsonaro, mais de 6 mil cargos civis passaram a ser ocupados por militares da ativa ou reserva, assim como postos de liderança em empresas públicas como a Petrobras e a

21 A nosso ver, principalmente em função da promoção de políticas de pleno emprego, o que ameaça o poder do disciplinamento da classe trabalhadora pelos capitalistas (Kalecki, 1943, p. 326).

22 Na globalização, economias emergentes aparecem como “[...] plataformas de expansão concorrencial ou circuitos auxiliares de valorização patrimonial e financeira – sobretudo pela privatização e elevação das taxas de juros internas” (Tavares, 1997, p. 28).

23 Generalizamos, para fins didáticos, ao falarmos em *uma* burguesia industrial ou agropecuária, na medida em que, dentro dessas categorias, há grupos distintos. Por exemplo, segundo Caio Pompeia (2022), pecuaristas reunidos na Frente Produtiva do Brasil estavam, em 2014, insatisfeitos com as elites do agronegócio e a proximidade delas com governos petistas.

Itaipu Binacional e autarquias como a ANP. Mantendo privilégios de classe, como aposentadorias diferenciadas e acumulação de salários, os militares deixaram o caminho livre para a economia se “autorregular”, enquanto empoderavam um Congresso Nacional majoritariamente conservador e fisiológico via “Orçamento secreto”.²⁴

Como agravante, foram enfraquecidas as instituições democráticas à medida que se desenrolou um processo de criminalização do PT e da política de modo geral, como efeito direto da Lava Jato e sua intensa cobertura midiática. O novo quadro político, a partir da queda de Rousseff, permitiu maior influência dos capitalistas sobre a política energética do país, resultando, nos anos seguintes, em uma configuração que, a nosso ver, ilustra de maneira bem próxima as dinâmicas observadas por Mills, Domhoff e Chibber, nos EUA, e Panitch, no Canadá. Foi, então, implementado um amplo processo de liberalização da economia brasileira, incluindo o setor de energia, em linha com interesses imperialistas, os quais têm no neoliberalismo uma nova etapa, com a globalização cumprindo “[...] a prerrogativa de abrir espaços nacionais à acumulação de capital de centro, atualizando a relação colonial em outros termos” (Furno, 2022, p. 129).

[...] o imperialismo atua para aprofundar a dependência da periferia mediante um arranjo específico da política macroeconômica neoliberal, essencialmente vinculado à operação da política fiscal como elemento induzidor do crescimento e da distribuição de renda (Furno, 2022, p. 134).

Ao interromper a política de conteúdo local e obras estratégicas como as refinarias que a Petrobras pretendia construir, tal liberalização reforçou, no país, a dinâmica do colonialismo energético, em que países centrais exploram recursos na periferia enquanto esta se mantém como importadora de produtos com valor agregado e estruturalmente dependente do centro.

24 Cf.: Amaral, 2021.

Embora a grande maioria do Sul Global tenha declarado formalmente sua independência, as estruturas jurídicas e as economias desses países continuaram subservientes às metrópoles do Norte Global ou até mesmo aumentaram sua dependência no contexto da divisão internacional do trabalho e do colonialismo energético ligado aos combustíveis fósseis [66]. Assim, em termos econômicos, seu papel na economia global continuou a ser o de fornecedores de matérias-primas e energia, de tal forma que os manteve em uma condição colonial (Contreras et al., 2023, p. 5. Tradução nossa).

Diante da perda de autonomia estatal brasileira, abre-se também espaço para um colonialismo energético “verde”, em que megaprojetos de energias renováveis são desenvolvidos em países da periferia voltados ao consumo em países centrais. Além de tais empreendimentos demandarem atividades extrativistas para a obtenção de minerais críticos como o lítio para a produção de baterias, silício para a produção de painéis solares e cobalto para turbinas eólicas, bem como para construção de novas infraestruturas que exigem vultosas quantidades de aço (caso das linhas de transmissão), eles acentuam as relações assimétricas de poder:

A distribuição desigual dos custos e benefícios da produção de energia é intrínseca a esse fenômeno, pois os impactos negativos estão concentrados em zonas de sacrifício, enquanto os lucros vão para lugares distantes. Isso é legitimado pelos discursos neoliberais, racistas e patriarcais daqueles que promovem uma transição energética corporativa no contexto da crise climática (Contreras et al., 2023, p. 5. Tradução nossa).

Entre as potenciais consequências desse “neocolonialismo” está a manutenção do Brasil como um “refúgio de poluição”,²⁵ concentrando atividades mais poluentes, enquanto nações desenvolvidas se ocupam de atividades mais limpas (menos extrativismo e indústrias pesadas e intensivas em energia, por exemplo)

25 Duan, 2023.

e adotam práticas sustentáveis seguindo normas mais rígidas na área ambiental, mediante estímulos à transição energética, entre outros – isso enquanto mantém seus padrões de consumo (Simões; Andrade, 2022).

Cabe ressaltar que o processo de liberalização do setor energético brasileiro, combinando pressões domésticas e internacionais, não é um caso isolado. Outro exemplo contemporâneo é o da reforma energética mexicana, que foi parte de um pacote de reformas estruturais apoiada por uma aliança política interna em benefício de corporações petroleiras e dos EUA, contrárias aos interesses do México e que aprofundaram a dependência econômica, política e geoestratégica da nação (América, 2021, p. 35). Segundo Garcia-Garza et al. (2023, p. 17), tal abertura levou ao encarecimento dos preços dos combustíveis, afetando diretamente a população com menor renda e ampliando a lacuna entre aqueles que podem e os que não podem pagar pelo acesso à energia, sendo, portanto, inconciliável com objetivos de desenvolvimento sustentável.

5 Considerações finais

O Estado, no sistema capitalista democrático, detém uma autonomia relativa, resguardada por instrumentos e mecanismos burocráticos, pelo sufrágio universal e por seu poder de emissão da moeda, de coleta de tributos e de regulação territorial, assegurado pelo monopólio da violência.

Em linha com a perspectiva estruturalista, entendemos que essa autonomia é, essencialmente, limitada uma vez que o Estado é, por natureza, capitalista, tendo sido formatado para assegurar o instituto da propriedade privada e a acumulação de capital.

Mas consideramos que faz diferença quem está no poder. E isso ficou claro, em nossa visão, no caso do planejamento, orientação, administração e regulação do setor de energia no Brasil durante as gestões presidenciais do PT e após o partido deixar a presidência, em 2016. Conforme procuramos demonstrar neste trabalho, houve, a partir do *impeachment* de Dilma Rousseff, uma perda da autonomia relativa do Estado ante forças capitalistas, possibilitando um amplo processo de liberalização do setor que manteve a engenharia nacional e estaleiros brasileiros em situação

de degradação e permitiu uma alta volatilidade dos preços dos combustíveis, prejudicando os consumidores brasileiros. No caso da eletricidade, a liberalização garantiu que fosse preservado o diferencial positivo de preços para os grandes consumidores no ambiente de comercialização livre.

Tal abertura resultou ainda na perda de potencial de industrialização nacional, colocou em risco a soberania energética brasileira e propiciou oportunidades de negócio e enriquecimento para grupos capitalistas brasileiros e estrangeiros via operações de fusão e aquisição, bem como pela instituição e manutenção da política de PPI da Petrobras e pelo aumento da distribuição de dividendos da estatal.

REFERÊNCIAS

AMÉRICA, Apodaca Rodríguez Brenda. **El impacto de la reforma energética en las instituciones del Estado mexicano**. Universidad Autónoma Metropolitana. Ciudad de México, 2021.

BARROW, C. W. Plain Marxists, Sophisticated Marxists, and C. Wright Mills' "The Power Elite". **Science & Society**, v. 71, n. 4, p. 400-430, out. 2007. Disponível em:<<http://www.jstor.org/stable/40404441>>. Acesso em: 14 de jun. 2024.

BERTRAN, Maria Paula; NASSER, Maria Virgínia Nabuco do Amaral Mesquita. **Previsível mas problemático:** o papel dos EUA na Lava Jato, por força da Foreign Corrupt Practices Act. Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, 2023. Disponível em: <www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/1131>. Acesso em 23 julho. 2025.

BLOCK, F. The ruling class does not rule: notes on the marxist theory of the state. **Socialist Revolution**, n. 33, 1984.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Pagamento de juros nominais líquidos atingiu 8% do PIB em 2024.** 13 fev. 2025. Disponível em:<<https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/blogdodesenvolvimento/detalhe/Pagamento-de-juros-nominais-liquidos-atingiu-8-do-PIB-em-2024/#:~:text=Whatsapp-,Pagamento%20de%20juros%20nominais%20l%C3%ADquidos%20atingiu%208%25%20do%20PIB%20em,significativa%20entre%202023%20e%202024>>. Acesso em: 19 de jun. 2025.

BOITO JR, Armando. **Resenha da nova edição brasileira da obra de Nicos Poulantzas, Poder político e classes sociais.** Roteiro, [S. l.], v. 45, p. 1–6, 2020. DOI: 10.18593/r.v45i0.23098. Disponível em: <<https://periodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/23098>>. Acesso em: 23 jul. 2025.

BORGES, A. Centrão atua por 'jabuti' de R\$ 100 bilhões que favorece empresário. **Uol**, 10 de mai. 2022. Disponível em:<<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/05/10/centrao-atua-por-jabuti-de-r-100-bilhoes-que-favorece-empresario.htm>>. Acesso em: 8 de jun. 2024.

BRASIL. **Medida provisória nº 579, de 11 de setembro de 2012.** Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 11 de set. 2012. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/mpv/579.htm>. Acesso em: 16 de jul. 2024.

BRASIL. **Portaria do MME permite que consumidores tenham liberdade de escolha e melhores preços.** 29 de set. 2022. Disponível em:<<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/portaria-do-mme-permite-que-consumidores-tenham-liberdade-de-escolha-e-melhores-precos>>. Acesso em: 29 de mai. 2024.

BRAUDEL, F. **A Dinâmica do Capitalismo.** Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1987.

CHIBBER, V. **Capitalism and the State.** Catalyst – the ABC of Capitalism. Nova York: Jacobin Foundation, 2023.

REDAÇÃO CONJUR. Moro recebeu R\$ 3,7 milhões por um ano de trabalho na Alvarez & Marsal. **Conjur** – Consultor Jurídico, Jan. de 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jan-29/moro-recebeu-37-milhoes-ano-trabalho-alvarez-marsal/>>. Acesso em: 16 de jun. 2025.

CONTRERAS, J.; et al. Energy Colonialism: A Category to Analyse the Corporate Energy Transition in the Global South and North. **Land**, v. 12, n. 6, 1241, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.3390/land12061241>>. Acesso em: 15 de jun. 2024.

CRUZ, F. Privatização vai trazer dinamismo e eficiência para a Eletrobras, diz ministro. **Agência Brasil**, 20 out. 2017. Disponível em:<<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-10/privatizacao-vai-trazer-dinamismo-e-eficiencia-para-eletrobras-diz-ministro>>. Acesso em: 29 de mai. 2024.

DOMHOFF, G. W. The Ruling Class Does Rule: The State Autonomy Theory of Fred Block, and the Origins of the International Monetary Fund. In: DOMHOFF, G. W. **The Power Elite and the State:** How Policy is Made in America, Walter de Gruyter, Inc., 1990.

DUAN, Y. **Is the Global Value Chain also a Global Pollution Chain?**

Research Network: Sustainable Global Supply Chains, 2023. Disponível em:<<https://www.sustainablesupplychains.org/blog/is-the-global-value-chain-also-a-global-pollution-chain/>>. Acesso em: 20 de abr. 2025.

FERNANDES, L.; FURNO, J. A questão nacional: o imperialismo e a Lava Jato na economia brasileira. **Contribuciones a Las Ciencias Sociales**, São José dos Pinhais, v.17, n.1, p. 2153-2173, 2024.

FIORI, J. L. (org.). **O poder americano**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

FURNO, J. **Imperialismo: uma introdução econômica**. Rio de Janeiro: Da Vinci Livros, 2022.

GARCIA-GARZA, Maria Guadalupe et al. The 2013 Mexican Energy Reform in the Context of Sustainable Development Goal. **Energies**, v. 16, n. 19, 6920, 2023 Disponível em: <<https://doi.org/10.3390/en16196920>>. Acesso em: 19 jun. 2025.

IANONI, Marcus. Autonomy of the state and development in the democratic capitalism. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 33, n. 4, 133, p. 577-598, out./dez. 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/Wq3GjGFjYKryhrG4F4d8VzS/?lang=en&format=pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2024.

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. **O “Efeito China” sobre a indústria brasileira**, ago. 2024. Disponível em: <https://www.iedi.org.br/media/site/artigos/202408_China.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2024.

KALECKI, Michal. **Political aspects of full employment**. 1943.

MILIBAND, Ralph. **The State in Capitalist Society**. Basic Books, 1969.

MILLS, C. Wright. **The Power Elite**. Oxford University Press, 1956.

MONTENEGRO, J. **A mão invisível por trás do extremismo**. Editora Dialética, 2022.

NOZAKI, W. A desestatização do sistema Eletrobras. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 27 mai. 2021. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/a-desestatizacao-do-sistema-eletrobras/>>. Acesso em: 31 jul. 2024.

PADULA, Raphael. O debate geoestratégico nos Estados Unidos: o lugar da Eurásia, do hemisfério Ocidental e do México. **R. Esc. Guerra Nav.**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 395-418, mai./ago. 2018. Disponível em: <<https://portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/revistadaegn/article/download/4405/4263>>. Acesso em: 7 de jun. 2025.

PANITCH, L. **Canadian state**: political economy and political power. University of Toronto Press: Toronto Bufallo London, 1977.

POMPEIA, C. O agrobolsonarismo. **Revista Piauí**. Edição 184, jan. 2022. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-agrobolsonarismo/>>. Acesso em: 26 dez. 2024.

POULANTZAS, N. The Problem of the Capitalist State. **New Left Review**, v. 58, nov./dez. 1969.

PREBISCH, Raúl. **O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais**. In: CEPAL, Boletín Económico de América Latina, Vol. VII, nº1, Santiago de Chile, 1962. Disponível em: <<https://desenvolvimentoeconomico2016.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/02/texto-01-cepal.pdf>>. Acesso em: 13 de ago. 2025.

REIS, João Montenegro da Silva Pereira. **A nova abertura do setor petróleo brasileiro: uma leitura geopolítica**. Rio de Janeiro, 2020. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2020.

SILVA, Camila da. Gasolina da Petrobras é 15% mais barata do que a das refinarias privadas, mostra levantamento. **Carta Capital**, 9 abr. 2024. Disponível em:<<https://www.cartacapital.com.br/economia/gasolina-da-petrobras-e-15-mais-barata-do-que-a-das-refinarias-mostra-levantamento/>>. Acesso em: 8 jun. 2024.

SIMÕES, M.; ANDRADE, D. Complexidade econômica melhora a performance ambiental? Uma análise empírica usando o conceito de *decoupling* e suas diferenciações. In: **50º Encontro Nacional de Economia – ANPEC 2022**. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2022/submissao/files_I/i11-a2f1e22d42d7a5081b55dbf000d07c6b.docx>. Acesso em: 26 abr. 2025.

TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

WIKILEAKS. **Nos bastidores, o lobby pelo pré-sal, dezembro de 2010**. 13 dez. 2010. Disponível em: <<https://wikileaks.org/Nos-bastidores-o-lobby-pelo-pre.html>>. Acesso em: 16 jun. 2025.